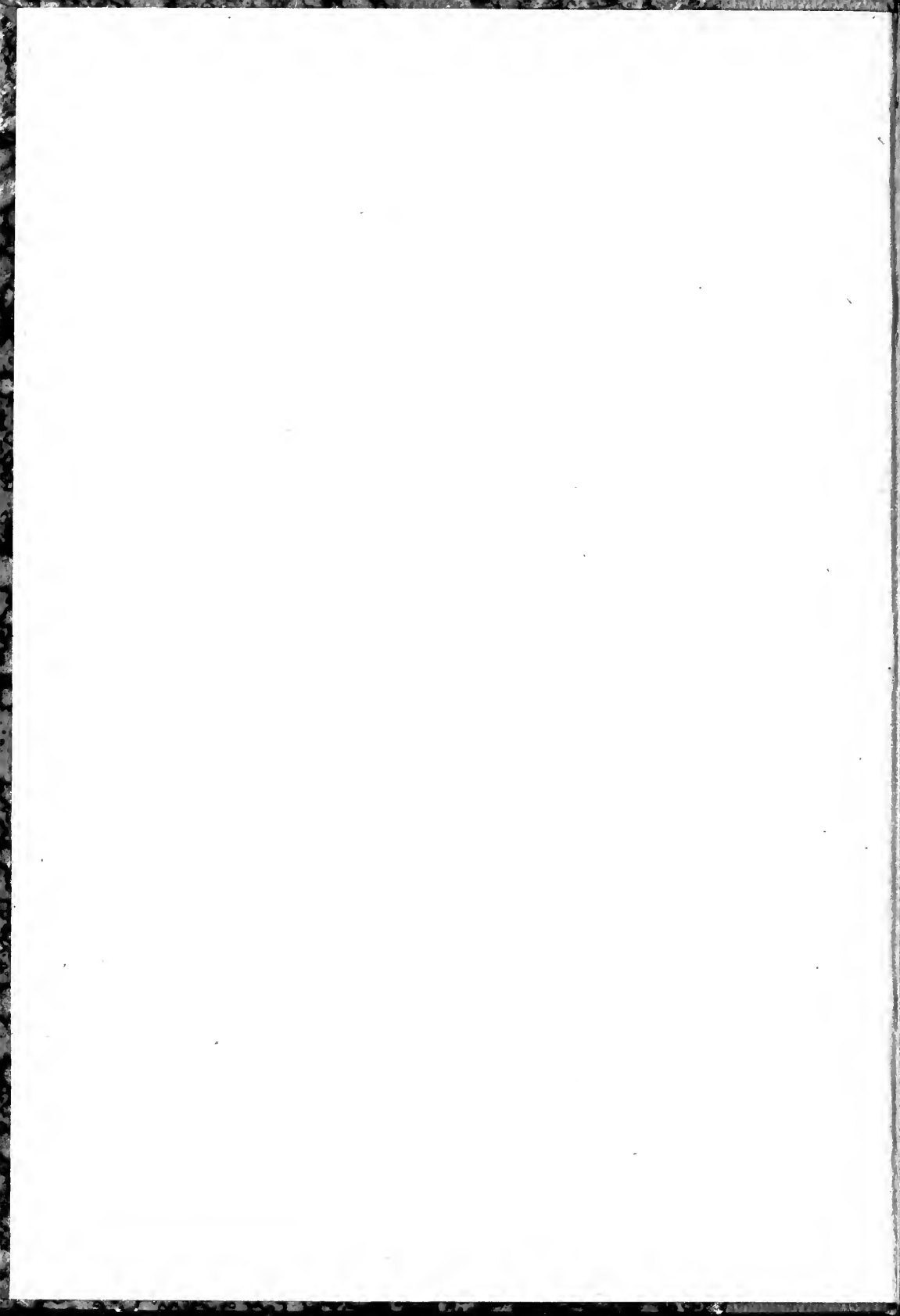


Biblioth.
Genève

F.S.E.S.
4959



LES
FINANCES RUSSES
(1867-1894)

AVEC UNE INTRODUCTION SUR
L'IMPOT ET LE CRÉDIT PUBLIC

PAR
LÉON WINIARSKI



DISSERTATION
*présentée à la Faculté des Lettres de l'Université de Lausanne
pour obtenir le grade de docteur*



GENÈVE
IMPRIMERIE J. STUDER, ROND-POINT DE PLAINPALAIS, 3
—
1894

donnée à la Bibliothèque de la
Fac. des Lettres et des Sciences Sociales

Adrien Naville

LES
FINANCES RUSSES

(1867-1894)

AVEC UNE INTRODUCTION SUR

L'IMPOT ET LE CRÉDIT PUBLIC

DISSERTATION

*présentée à la Faculté des Lettres de l'Université de Lausanne
pour obtenir le grade de docteur*

PAR

LÉON WINIARSKI

GENÈVE

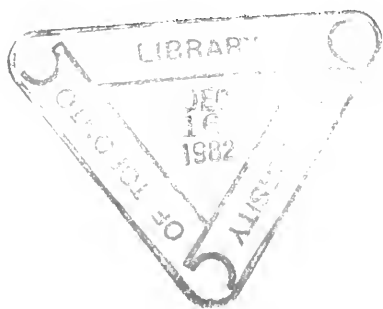
IMPRIMERIE J. STUDER, ROND-POINT DE PLAINPALAIS, 3

—
1894

Le Conseil de la Faculté des Lettres, sans se prononcer sur les opinions du candidat, l'autorise à faire imprimer sa dissertation.

Le Doyen de la Faculté des Lettres,

J. BESANÇON.



L'IMPÔT ET LE CRÉDIT PUBLIC

L'Impôt.

Ad. Smith définit l'impôt comme la quote-part exigée de chaque citoyen pour la dépense des services publics. Cette définition est admise par Ricardo, Say, M.-L. Beaulieu et d'autres. Chez Smith nous trouvons aussi les quatre maximes sur l'impôt en général qui sont universellement reconnues :

1^o Les impôts doivent être proportionnels aux facultés et aux revenus des contribuables.

2^o Ils doivent être certains quant à l'époque du paiement, au mode de paiement et à la somme à payer.

3^o Ils doivent être perçus à l'époque et selon le mode que l'on peut préjuger les plus commodes pour le contribuable.

4^o Ils doivent être perçus de manière à ce qu'ils fassent sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au-delà de ce qui entre dans le trésor de l'Etat.

Sismondi¹ ajoute à ces maximes les règles suivantes :

1^o Tout impôt doit porter sur le revenu et non sur le capital.

2^o Sous le revenu, il faut comprendre le produit net annuel et non le produit brut, puisque ce dernier contient outre le premier, encore le capital circulant.

3^o L'impôt ne doit jamais atteindre la partie du revenu qui est nécessaire à la vie du contribuable.

¹ SISMONDI, Nouveaux principes. II. p. 169 sq.

Ainsi les règles de Smith demandent à l'impôt la justice, la certitude, la commodité et l'économie, et celles de Sismondi ont pour objet la modération, l'humanité, l'habileté prudente dans le choix et l'assiette des taxes.

La définition de l'impôt que donne A. Smith est très générale, mais elle est plus juste que plusieurs autres. Par exemple, on a expliqué l'impôt comme un échange : l'Etat rend des services au citoyen, et le citoyen récompense l'Etat. Mais cette égalité des services existe seulement dans un petit nombre de cas, notamment dans les droits (*Gebühren*) de timbre, d'enregistrement, etc. Quant aux services rendus non à l'individu, mais à la collectivité, ils ne sont pas rétribués séparément par les citoyens, mais l'ensemble de la dépense se répartit entre eux.

Une autre théorie veut considérer l'impôt comme une prime d'assurance : cette théorie serait vraie si l'Etat remplissait seulement le rôle de gendarme et rien de plus. Du reste, en cas de vol, l'Etat ne restitue pas la valeur des objets volés, ce que font en général les Sociétés d'assurances. Une troisième doctrine, celle de M. Menier, considère l'impôt comme la mise en œuvre et les frais généraux d'exploitation du capital national.

Mais c'est une chose bien connue que, malheureusement, les gouvernements font des dépenses qui n'ont pas pour objet l'exploitation du capital national : elles ont souvent en vue plutôt sa destruction. Une quatrième théorie considère l'Etat comme une sorte d'être organique, c'est-à-dire comme un tout dont on fait partie obligatoirement. Or, tous les membres d'un Etat sont solidairement tenus à ses dépenses : ils doivent donc y contribuer selon leurs facultés, c'est-à-dire proportionnellement à leurs moyens.

Cette théorie constitue un développement de la définition

de l'impôt de A. Smith. Malheureusement, cette dernière, incontestablement la plus juste de toutes celles qui existent, est tout à fait superficielle : elle est basée sur l'assiette et non sur l'incidence des impôts. Or, nous verrons dans la suite qu'il existe entre les classes sociales une lutte qui a pour but de se libérer de l'impôt et de le rejeter sur les autres. Nous verrons que la classe possédante y parvient et que tout le poids des impôts est supporté par les travailleurs. En tout cas, la justice dans l'assiette de l'impôt a aussi une grande importance.

Le choix de l'unité ou de la multiplicité de l'impôt est très discutable. L'unité de l'impôt a les avantages suivants : elle libérerait la production et la circulation d'une foule de formalités : elle permettrait à chacun de se rendre compte de ce qu'il paye à l'Etat — ce qui est aujourd'hui impossible — enfin un impôt unique coûterait moins à percevoir que des impôts multiples. Malheureusement, un impôt unique et direct est impraticable : les petits revenus qui payent par le système d'impôt indirect des sommes énormes sont très difficiles à atteindre à l'impôt direct.

D'un autre côté l'assiette des impôts directs aboutit habituellement à de nombreuses inégalités. Or, si l'impôt unique devait exiger 15 % du revenu du citoyen, les erreurs qui doubleraient ce taux pour certains contribuables et le porteraient à 30 % seraient révoltantes. « Les impôts directs ne peuvent être répartis d'une manière à peu près correcte que s'ils sont modérés, mais des impôts modérés ne suffisent pas pour couvrir les besoins de l'Etat ». Telle est l'opinion de la plupart des économistes exprimée par M. Schäffle¹. M. Sax trouve l'idée d'un impôt unique bien primitive et contraire au développement de l'économie

¹ Grundsätze der Steuerpolitik, p. 114.

privée : les contributions sont tirées des fortunes de différentes sortes et grandeurs, constamment en mouvement et se modifiant sans cesse : pour les saisir au moment convenable et les imposer de façon à produire le moins de gêne possible au contribuable, il faut un mécanisme et des rouages multiples. « L'impôt, dit-il, ne se comprend donc que comme une combinaison d'impôts divers conçus comme les parties d'un système financier et qui, en se développant, donnent naissance aux variétés d'impôts les plus divers¹ ».

M. Roscher répète le mot de Proudhon qu'un impôt unique serait « la somme des iniquités sociales, un impôt d'une iniquité idéale ». Il caractérise un bon système d'impôt comme une combinaison de taxes qui n'omet aucune source de revenu et qui n'en surcharge aucune. La meilleure combinaison lui paraît se composer d'un impôt sur la fortune ou sur le revenu, d'impôts sur les fonds productifs (Ertragsteuern), d'impôts sur les produits et enfin d'impôts sur les transactions, les transports et les mutations².

Une autre question discutable est, si c'est le capital ou le revenu que l'Etat doit imposer. Imposer le capital, dit-on, c'est imposer l'instrument au lieu du produit. L'Etat fait alors abstraction des « facultés » du contribuable. Avec le même capital une personne gagne 5 % et une autre 10 %. L'impôt doit tenir compte de ces différences. Du reste, l'Etat ne doit pas couper l'arbre qui le nourrit, mais seulement prendre une part de la récolte de ses fruits. C'est donc le revenu qu'il faut imposer. Mais le capital reste parfois stérile et n'obtient aucun revenu ; ces capitaux doivent être atteints directement, quoique dans une mesure plus faible que les capitaux productifs. Remarquons enfin, que la plupart des contribuables dissimulent une partie de

¹ Grundlegung der theoretischen Finanzwissenschaft, p. 540.

² ROSCHER, System der Finanzwissenschaft, § 61, 62.

leurs revenus : on croit saisir la fraude en imposant le revenu sous plusieurs noms : impôts sur les loyers, sur les rentes, sur les portes et fenêtres, etc.

L'assiette des impôts est la base, c'est-à-dire la personne ou les choses sur lesquelles les impôts reposent ostensiblement. L'incidence est la base sur laquelle les impôts tombent définitivement. Quant à l'assiette, on peut diviser les impôts en directs et indirects. M. Leroy-Beaulieu donne la définition suivante de ces deux genres d'impôts :

1^o Par l'impôt direct le législateur se propose d'atteindre immédiatement, du premier coup et proportionnellement, la fortune ou les revenus du véritable contribuable ; il supprime donc tout intermédiaire entre lui et le fisc et il cherche une proportionnalité rigoureuse de l'impôt à la fortune et aux facultés.

2^o Par l'impôt indirect le législateur ne vise pas immédiatement le véritable contribuable et ne cherche pas à lui imposer une charge strictement proportionnelle à ses facultés : il ne se propose d'atteindre le vrai contribuable que par ricochet, par contre-coup, par répercussion : il met des intermédiaires entre lui et le fisc et renonce à une stricte proportionnalité de l'impôt dans les cas particuliers, se contentant d'une proportionnalité approximative en général ¹.

Cette définition a rapport seulement à l'assiette de l'impôt et non à son incidence : le législateur propose et l'incidence dispose. Si l'on accepte cette définition, bien superficielle du reste, mais qui a le mérite d'être claire, on doit classer avec l'auteur parmi les impôts directs non-seulement l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier, l'impôt personnel et mobilier, mais encore celui sur les successions et sur les donations et l'impôt sur les objets de luxe. Et parmi les

¹ Science des finances, I, p. 214.

impôts indirects on doit classer toutes les taxes sur les denrées et les objets de luxe, les droits de timbre et d'enregistrement, autres que ceux sur les donations et successions.

Les impôts directs sont plus rationnels, plus équitables et moins coûteux à percevoir. Mais, d'un autre côté, s'ils sont très considérables on rencontre des difficultés immenses pour les asséoir équitablement : ni les déclarations des contribuables, ni les présomptions légales, ni la taxation officielle n'étant des moyens exacts d'évaluer les fortunes et les revenus. Ces difficultés deviennent insurmontables quand il faut évaluer de petits revenus : voilà pourquoi cette taxation ne peut atteindre la masse de la population. Enfin les impôts directs ont beaucoup moins d'élasticité que les indirects : ces derniers sont plus productifs et croissent d'année en année. Cette faiblesse des plus-values qu'ils donnent ne permet pas de prêter aux impôts directs une grande importance pratique, les besoins des Etats modernes augmentant sans cesse. En tout cas les impôts directs sont plus conformes à la justice et étant mieux sentis que les contribuables, ils éloignent les nations et les gouvernements des entreprises hasardeuses.

Quant aux impôts indirects, ils ont les inconvénients suivants : 1^o ils ne sont pas proportionnels aux revenus ni à la fortune des contribuables : la plupart de ces impôts sont même de véritables capitations comme celui sur le sel ou autres denrées de première nécessité : 2^o ces impôts gênent l'industrie et entravent son progrès en frappant les matières premières, en exigeant des formalités et une inspection incessante, etc. : 3^o ils distribuent l'industrie et le commerce d'une manière artificielle : le nombre de ports et de villes où les marchandises étrangères peuvent être vérifiées étant limité, certains lieux sont favorisés aux dépens

d'autres. La faculté d'entrepôt ne peut aussi être accordée qu'à certaines villes et aux négociants d'une certaine importance. Tout cela favorise les grands industriels et les grands commerçants aux dépens des petits et des moyens; 4^o les frais de perception en sont beaucoup plus élevés que ceux des impôts directs; 5^o ils exigent un nombreux personnel d'agents qu'ils soustraient aux carrières productives; ils sont une cause de démoralisation en provoquant et en justifiant en partie la fraude. Si malgré ces inconvénients les impôts indirects constituent partout la base du budget, c'est qu'ils sont l'unique moyen de se procurer des sommes énormes dont les Etats modernes ont besoin pour l'entretien des armées et le paiement des dettes publiques.

Passons maintenant à l'incidence de l'impôt. Il est très naturel que chaque contribuable veuille s'en débarrasser. Mais la répercussion est incalculable en ses effets. Il y a une répercussion voulue par le législateur, par exemple quand il prend d'avance la somme du marchand en espérant que celui-ci la répercutera sur les clients. Ici appartient la répercussion des impôts de consommation et quelques autres taxes indirectes. Mais cette répercussion voulue ne se réalise pas toujours: quand l'offre des marchandises est plus grande que la demande, le marchand reste chargé de l'impôt: le même effet a lieu quand le consommateur cherche à s'abstenir de la consommation. Dans ce cas le producteur cherche à augmenter la production pour que l'impôt se répartisse sur un plus grand nombre d'objets. La répercussion non voulue du législateur s'applique surtout aux taxes directes. Du reste il n'y a pas de règles générales de l'incidence: tout dépend des circonstances. Avant d'examiner en détail l'incidence de chaque impôt séparément, nous citerons quelques doctrines générales en cette matière.

Adam Smith¹ croyait pouvoir donner des règles constantes de l'incidence : d'après lui l'impôt foncier est supporté par le propriétaire du sol, la taxe sur les maisons par le propriétaire de l'immeuble, l'impôt sur les intérêts du capital par le capitaliste, l'impôt sur les salaires par le patron, qui de son côté le repousse sur les épaules des consommateurs. Ces opinions sont trop générales et en partie injustes.

Ricardo démontre que chaque impôt subit sa loi particulière, mais qu'à la longue ils retombent tous sur le consommateur².

J.-B. Say insiste sur le danger des doctrines trop absolues en matière d'incidence. Le premier payeur d'un impôt réussit souvent à se le faire rembourser par les consommateurs des choses qu'il produit. « Lorsque l'impôt payé par les producteurs d'une marchandise en élève le prix, le consommateur de cette marchandise paye en partie l'impôt. Si la marchandise ne renchérit pas, l'impôt est payé par les producteurs », dit-il. Et plus loin : Tout renchérissement d'un produit diminue nécessairement le nombre de ceux qui sont à portée de se le procurer, ou du moins la consommation qu'ils en font. Dans ce cas l'impôt porte donc en partie sur ceux des consommateurs qui persistent à consommer malgré le renchérissement et en partie sur les producteurs (à raison d'une demande moins vive). Parmi tous les producteurs d'un même produit les uns peuvent plus aisément que les autres se soustraire à l'effet de l'impôt. Le capitaliste dont les fonds ne sont pas engagés foncièrement dans cette affaire les retire et les place ailleurs si on ne peut lui payer le même intérêt ou si le paiement de ce qu'on lui doit devient plus précaire. L'entrepreneur peut dans certains cas liquider et porter ailleurs son intelligence et ses travaux,

¹ A. SMITH, *Wealth of N.*

² D. RICARDO, *Principes*.

mais le propriétaire foncier ou le capitaliste, dont les capitaux ne peuvent se dégager promptement, n'ont pas le même avantage¹.

Canard développe une théorie d'après laquelle chaque impôt se répand sur l'ensemble des contribuables : « L'impôt qu'on perçoit sur une branche d'industrie ressemble à la saignée que le chirurgien fait au bras : la veine qu'il a piquée n'est pas plus appauvrie après l'opération que toutes les autres parties du corps. Il en est de même du gain que l'impôt soutire d'une branche d'industrie : le gain des autres branches vient tout à coup y affluer pour rétablir l'équilibre². » Ainsi l'équilibre une fois établi la répartition des impôts devient juste, quels qu'ils soient du reste. Le mal est seulement dans la perturbation de l'équilibre qui ne se réalise qu'avec des luttes et crises. L'introduction d'un nouvel impôt ou la suppression d'un ancien produisent donc le même mal. « Voilà pourquoi, dit l'auteur, tout vieil impôt est bon et tout nouveau est mauvais. »

Cette théorie est bien paradoxale : elle est inconsciemment basée sur l'analogie entre la société et l'organisme animal qui a été la source de bien des erreurs dans la science sociale. Voilà ce qu'en dit M. Wagner : « Il est impossible de garantir qu'une mauvaise répartition de l'impôt se corrigera seule avec le temps. On ne saurait donner la préférence à de vieux impôts relativement à des nouveaux en soutenant que ces vieux impôts ont eu le temps de se régulariser, car on ne serait pas en état de faire la preuve de cette régularisation. Il ne faut pas être trop optimiste sous ce rapport : on doit toujours s'efforcer dès le début de donner aux impôts la forme la plus conforme à la justice et aux principes de l'économie politique³. » En

¹ J.-B. SAY, *Traité* III, p. 518-520.

² CANARD, *Principes d'économie politique*, p. 168.

³ A. WAGNER, *Handbuch d. Finanz w.*, § 395.

effet, le temps qu'il faut pour que les effets d'une perturbation, causée par l'introduction d'un nouvel impôt, soient compensés et que l'équilibre se rétablisse entre les affaires, est impossible à définir. Par exemple Helferich examinant en 1846 un impôt sur le capital projeté à Baden, voulait se faire une opinion si la compensation s'est déjà faite entre les affaires, si les bénéfices de l'industrie se sont égalisés depuis la dernière introduction d'impôts (qui avait lieu avant 30 ans) ou si les inégalités créées alors existaient. Or l'auteur est d'avis qu'après trente ans de compensation par répercussion, l'équilibre était loin d'être établi¹. On voit donc que dans ces conditions les doctrines de Canard sont trop générales pour avoir quelque valeur pratique. L'équilibre demandant de grandes périodes de temps pour son rétablissement, il y a toujours lieu d'introduire de nouveaux impôts et de supprimer des vieux.

La théorie de Canard a des adeptes parmi les Allemands, par exemple v. Prittwitz, Thünen, qui est d'avis que « l'inégalité des impôts ou leur défectuosité est un moindre mal que leur trop grande mobilité² » : et le baron Hock qui est aussi pour la stabilité des impôts, quoiqu'il n'accepte pas entièrement la doctrine d'après laquelle la compensation, produite d'habitude par la répercussion, s'opère toujours dans le sens de la justice.

M. Roscher montre qu'il y a d'ordinaire lutte entre le vendeur et l'acheteur et c'est le plus fort qui l'emporte. Le plus faible supporte l'impôt. De même les ouvriers le moins rétribués sont le moins en état de faire hausser le salaire pour se débarrasser de l'impôt³.

M. A. Wagner dit que le législateur ne se préoccupe pas de l'incidence, laissant la charge tomber où elle veut.

¹ HELFERICH, *Zeitschrift f. d. g. Staatswissenschaften* 1846.

² THÜNEN, *Der Isolirte, Staat* I, p. 348.

³ ROSCHER, *System der Finanzwissenschaft*, § 42, p. 108.

En adoptant la terminologie de Hock, Wagner distingue les cas suivants de répercussion : 1^o *Abwälzung* (évasion de l'impôt) : ne pouvant majorer le prix, le contribuable cherche à augmenter la production pour que l'impôt se répartisse sur un plus grand nombre de produits ; 2^o *Fortwälzung* : quand le vendeur passe l'impôt à l'acheteur. Ce cas a lieu quand on peut réduire ou menacer de réduire la production. Alors le prix du produit hausse de tout le montant de l'impôt ; 3^o *Rückwälzung* : l'impôt reste à la charge du vendeur. Cela a lieu quand l'impôt réduit la demande, l'offre restant la même, on s'abstient de consommer (mais il y a des choses, comme le pain, dont on ne peut se priver : on l'achète à tout prix) ; 4^o *Weiterwälzung* : c'est la répercussion au deuxième ou troisième degré, par exemple les droits de douane qui passent du marchand en gros au détaillant et au consommateur¹.

Enfin, L. v. Stein est d'avis que tous les impôts se répercutent et que l'incidence définitive n'est jamais appréciable. Nous pouvons conclure qu'il n'y a pas de règles générales en matière d'incidence. Il nous reste à examiner sous ce rapport les principaux impôts en détail. Les auteurs que nous avons cités se bornent à indiquer la répercussion des impôts et leur incidence dans un temps très court, dans celui qui suit immédiatement leur introduction. Mais ils ne nous montrent pas quelle est l'incidence des impôts si on les examine en rapport avec le progrès économique pour de longues périodes de temps. Ils analysent les luttes qui, à cause de l'incidence de l'impôt, ont lieu entre les individus et les groupes professionnels, mais ils nous disent très peu de chose des luttes des classes sociales qui ont lieu par cette même cause. Cette analyse de l'incidence définitive des impôts suivra plus loin.

¹ A. WAGNER, Handbuch d. Finanzw., § 389-393.

Nous passons maintenant à l'examen de l'incidence temporaire et passagère de chaque impôt séparément. Commençons par l'impôt foncier.

Déjà Destutt de Tracy a tâché de démontrer que l'impôt foncier affecte le propriétaire foncier sans que celui-ci puisse rejeter sur qui que ce soit le fardeau de la taxe. Voici ses paroles : « Pour l'impôt sur le revenu des terres, il est évident que c'est celui qui possède la terre au moment où l'on établit la taxe qui la paie réellement, sans pouvoir la rejeter sur personne : car elle ne lui donne pas le moyen d'augmenter ses produits, puisqu'elle n'ajoute rien ni à la demande de la denrée, ni à la fertilité de la terre et qu'elle ne diminue en rien les frais de culture. »

Mais cela est sujet à caution. Pour que l'impôt foncier puisse exercer une influence sur le prix des subsistances il faudrait qu'il affectât la demande ou l'offre d'elles. Or il est évident qu'il ne peut augmenter le désir ni les moyens d'acheter les denrées chez les consommateurs, mais il peut réduire l'étendue des terres en culture et rendre plus mauvaises les méthodes de travail. Cette diminution d'offre provoque une hausse correspondante aux prix des subsistances. Ce résultat sera d'autant plus possible que l'impôt sera plus lourd et plus mal assis, et que le pays sera moins libéral sous le rapport des douanes.

En effet, sous le régime de liberté commerciale, quand le prix des denrées se fixe sur le marché universel et ne dépend pas des producteurs d'un pays donné, ils auront à supporter en tout cas l'impôt foncier. Autre serait le cas si l'Etat mettait à l'entrée des produits étrangers des droits, qui fussent destinés à compenser les charges établies sur les propriétaires nationaux. L'impôt tomberait alors sur les consommateurs.

Ce même résultat est obtenu dans les pays jeunes où une

grande partie du sol est encore sans culture. Alors l'impôt foncier agit comme une augmentation des frais généraux d'exploitation de terres nouvelles.

Dans les pays entièrement occupés et cultivés, vivant sous le régime de liberté douanière, l'impôt foncier n'influe pas, au contraire, sur le prix des denrées. Il diminue seulement la rente de la terre aux dépens du propriétaire de la terre.

Réduite à ces proportions, la théorie de D. de Tracy est juste. « Le propriétaire, continue l'auteur, doit être considéré moins comme étant privé d'une portion de son revenu annuel, que comme ayant perdu la partie de son capital, qui produirait cette portion du revenu au taux courant de l'intérêt actuel. La preuve en est que si une terre de 5000 francs de revenu net vaut 100,000 francs, le lendemain du jour où on l'aura chargée d'un impôt perpétuel du cinquième, on n'en trouvera, toutes choses égales d'ailleurs, que 80,000 francs si on la met en vente, et elle ne sera de même comptée que pour 80,000 francs de l'actif d'une succession ¹ ».

Il suit de là que si par exemple dans un pays où les fermages vont à 2 milliards de francs, on veut établir un impôt foncier annuel de 1 milliard, alors les propriétaires actuels sont purement et simplement dépouillés d'une moitié de leurs capitaux et l'Etat se trouve propriétaire de la moitié du sol cultivé.

Quand toutes les terres auront changé de mains par ventes, donations ou héritages, l'impôt foncier ne sera plus payé par personne. Les acquéreurs n'ayant acquis que ce qui restait, ils n'ont rien perdu, les héritiers n'ayant recueilli que ce qu'ils ont trouvé, le surplus est pour eux comme si leur prédécesseur l'avait dépensé ou perdu. Donc, quand

¹ DESTUTT DE TRACY. Traité d'économie politique, Chapitre XII.

toutes les terres ont changé de mains depuis que l'impôt est établi, il n'est plus réellement payé par personne.

La terre étant un capital dont la valeur et le revenu s'élèvent constamment dans une société progressive indépendamment du travail et de l'épargne du propriétaire du sol, ce dernier est bien dédommagé des pertes que lui inflige l'introduction ou l'augmentation de l'impôt foncier.

Ainsi, par exemple, lorsque dans le cas cité plus haut, le progrès social aura élevé le montant total des fermages de 2 à 3 milliards, les anciens propriétaires seront entièrement indemnisés de leurs pertes (causées par l'impôt foncier de 1 milliard) : les propriétaires nouveaux des terres auront bénéficié totalement de la plus-value du sol, et l'Etat ne sera plus propriétaire que du tiers du territoire.

La valeur de la terre et de la rente s'élevant sans cesse, il est mieux d'établir l'impôt foncier sur le prix d'une proportion déterminée des fermages que sur celui d'une quantité fixe, puisque dans la première combinaison sa part s'accroît en même temps que celle des propriétaires.

Si l'impôt foncier de 1 milliard a été établi non pour l'éternité, mais pour un nombre d'années déterminé, cela ne serait plus équivalent à une confiscation d'une moitié du sol. Alors il n'y aurait véritablement d'enlevé au propriétaire du sol que la portion du capital correspondante à ce nombre d'annuités. Enfin, quand l'Etat renonce à tout le milliard de l'impôt foncier ou à une partie de lui, s'il était originairement établi à perpétuité, il fait purement et simplement don gratuit aux propriétaires actuels de terres, du capital du revenu, qu'il cesse de percevoir, car aucun d'eux n'avait compté sur ce capital dans les transactions par lesquelles il est devenu propriétaire. Il ne faut pas confondre l'impôt sur les propriétés rurales avec l'impôt sur les maisons. L'incidence des deux taxes n'est pas en général la même.

La première est à la charge du propriétaire, qui ne peut la rejeter sur le consommateur, sauf dans des circonstances exceptionnelles. La deuxième, au contraire, pèse à la longue sur les locataires, principalement dans les villes prospères, où le besoin de maisons neuves se développe : autrement, si les capitalistes devaient payer la taxe, et obtenir ainsi sur leurs capitaux un intérêt moindre que l'intérêt courant dans le pays, ils cesseraient de bâtir des maisons nouvelles.

L'offre diminuant, le prix des maisons nouvelles monterait jusqu'à ce que l'impôt tombe à la charge des locataires et cet état de choses se réfléchirait à la longue sur les maisons anciennement construites. Dans les pays et les villes où le développement économique reste stationnaire, ou même devient décroissant, comme le besoin de constructions nouvelles ne se fait pas sentir, l'impôt sur les maisons restera à la charge des propriétaires entièrement, ou du moins partiellement.

Mais comme partout, même dans les villes stationnaires, on a souvent besoin de bâtiments nouveaux, car les anciennes maisons dépérissent et il faut les remplacer par des nouvelles, qui ne seraient construites qu'à la condition que le prix de vente soit égal au prix de revient, on peut dire en général que l'impôt sur les bâtiments tombe à la charge des locataires. C'est donc une manière d'atteindre le contribuable proportionnellement plus ou moins à celle de ses dépenses qui donne approximativement la mesure de sa fortune ou de son revenu.

Nous verrons dans la suite comment cette taxe, comme toutes les taxes sur le revenu en général, se résolvent définitivement. Souvent, au lieu de frapper les constructions d'après leur valeur ou leur revenu directement, on prend pour indice de cette valeur le nombre des portes, des fenê-

tres ou des cheminées. Mais ces indices sont la plupart des fois insuffisants et trompeurs, et il faut ajouter que cet impôt force les gens à diminuer par économie le nombre d'ouvertures de leurs habitations, ce qui a pour l'hygiène les suites les plus funestes.

L'impôt sur le loyer d'habitation (impôt mobilier) a jusqu'à un certain point le caractère de proportionnalité. En tout cas, il charge évidemment plus les nombreuses familles que les petites, comme en général toutes les taxes de consommation, et d'un autre côté il est sûr que les grandes fortunes consacrent au loyer une quote-part proportionnellement moindre de leurs revenus que les moyennes et les petites fortunes.

Ces mêmes objections peuvent être répétées à l'égard de l'impôt sur les constructions qui est en pratique généralement distinct de l'impôt sur les loyers. Tous deux tombent presque toujours à la charge des locataires.

Les taxes spéciales établies sur les bénéfices des industriels et des commerçants sous le nom de patentes sont, dans la plupart des cas, supportées par les consommateurs. Du reste, il y a ici une distinction à faire. Cette taxe réduit les bénéfices des commerçants et des fabricants qui ont à lutter sur les marchés de l'intérieur et sur ceux du dehors avec la concurrence étrangère, car les patentes et les droits analogues ne sont pas dans tous les pays au même taux.

Mais s'il y a des droits protecteurs, alors les fabricants et commerçants peuvent rejeter cet impôt sur le consommateur, et le même phénomène a lieu toujours dans le commerce de détail. « Tout commerçant porte sur sa facture le montant des taxes qu'il paie », a dit Franklin. Il faut rapprocher de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux la taxe qui frappe dans certains pays les valeurs

mobilières, c'est-à-dire les titres d'actions, d'obligations, de délégations, de bons, etc., ou les parts d'intérêt dans les sociétés civiles. C'est en général un genre d'impôts sur le revenu qui a l'inconvénient suivant : il pèse sur les capitalistes associés, c'est-à-dire sur les petits et les moyens, en laissant libres les grands capitalistes qui ne se placent pas sous le régime de l'association.

L'établissement d'un impôt sur les créances hypothécaires ne présente pas de difficultés. Cet impôt dépouille ordinairement les créanciers d'une portion de leur revenu jusqu'à l'échéance des obligations. Au moment de renouveler leurs engagements ils exigeront un intérêt supérieur de tout le montant de la taxe. Alors ce seront les emprunteurs qui payeront l'impôt. La même chose a lieu avec les taxes sur les rentes publiques. Si l'Etat n'emprunte plus, c'est une appropriation pure et simple, une confiscation d'une partie du capital. S'il continue à emprunter, ce qui a lieu effectivement, il faudra augmenter l'intérêt de tout le montant de la taxe.

Les impôts somptuaires ont d'habitude deux défauts : ils sont peu productifs et souvent peu faciles à percevoir. On établit des taxes sur les montres, l'argenterie, les billards, les armoiries, la poudre à cheveux, les voitures, les chevaux, les domestiques mâles, les cartes à jouer, le droit de chasse, les galeries de tableaux, etc. Mais l'expérience montre que la productivité de ces taxes est partout stérile. Un impôt direct sur les facultés humaines, sur le travail, produit les mêmes effets que l'impôt foncier. Il ne rend le travail ni plus utile ni plus rare, il n'agit ni sur la demande ni sur l'offre. Les travailleurs seront donc forcés de supporter seuls le fardeau de l'impôt sans possibilité de le rejeter sur qui que ce soit.

Cela se rapporte aux taxes sur les professions libérales,

sur les traitements des fonctionnaires publics, et les capitations de certaines sortes.

Pour l'impôt sur les traitements des fonctionnaires publics, toute chance d'erreur et de dissimulation disparaît. Le budget est pour chaque fonctionnaire le témoignage authentique de sa position et de son salaire. Mais au lieu d'imposer les traitements, il serait plus praticable de les diminuer tout simplement de tout le montant de l'impôt.

Quant aux professions libérales, les espèces de salaires que le fisc devrait poursuivre et saisir, sont énormément nombreuses et variées, de plus le salaire est chose précaire et chancelante. Il y a des hausses et des baisses, des chômages : c'est donc un problème insoluble que d'asseoir un impôt direct sur les revenus des facultés personnelles. Enfin, les capitations sont faciles à établir. En disparaissant dans leur forme primitive, elles ont une tendance à devenir graduées, de manière qu'elles aient une certaine relation avec l'importance de revenus de chaque catégorie des citoyens.

Aujourd'hui, dans la plupart des Etats de l'Union américaine les *polltaxes* sont des capitations graduées : il en est de même en Prusse pour le *Classesteuer*. Ces impôts sont bien des capitations en ce sens que tous les individus compris dans la même classe paient exactement la même somme, quoi qu'il puisse y avoir des différences assez sensibles dans la fortune ou les revenus des uns et des autres. La capitation pure et simple est maintenant presque partout abolie, mais la plupart des taxes de consommation sont de véritables capitations.

Nous avons examiné les divers impôts directs morcelés qui frappent soit la terre, soit l'habitation et le loyer du contribuable, soit l'exercice d'une industrie ou d'une profession.

Nous avons donné quelques indications sur les impôts somptuaires, et nous devons maintenant aborder l'impôt général sur le revenu.

Comme nous l'avons déjà dit autre part, il est impossible d'éviter beaucoup d'inégalités et d'arbitraire de l'assiette de cette taxe, d'autant plus que l'impôt général sur le revenu doit demander un moindre sacrifice aux revenus aléatoires, périssables, et provenant de l'activité personnelle, qu'aux revenus fixes, certains, perpétuels, qui proviennent d'un capital accumulé. Cet impôt étant très peu productif, ne fournit que des ressources limitées, le 20^{me} maximum, le 10^{me} du produit total dans un pays qui a de grands besoins, car cet impôt ne peut s'adresser aux petits revenus, vu qu'il a pour but de compenser la charge inégale des impôts indirects, qui est plus lourde pour le peuple que pour les classes supérieures; et du reste, les petits revenus lui échappent; ils sont difficiles à constater et trouvent toujours le moyen de se dérober à la taxation administrative.

Si on veut les faire contribuer, il faut recourir à une capitation graduée, mais alors l'impôt sur le revenu change de nature. On exempté donc d'ordinaire les petits revenus, par exemple ceux au-dessous de 100 livres sterling, comme en Angleterre. Les terres et les facultés personnelles sont des richesses naturelles limitées en quantité. Leur valeur donc se détermine en dernier ressort par la loi d'offre et de demande. L'impôt n'influe aucunement sur cette loi, et ne fait leur valeur ni plus haut ni plus bas. Il en est autrement du capital, qui est une richesse artificielle, un produit dont la valeur se détermine par le principe des frais de production. Leur prix de vente concorde avec le prix de revient.

Les capitalistes veulent évidemment s'exonérer de l'impôt qui frappe leurs revenus, et il est facile de démontrer

que les lois économiques viennent en aide à ce désir. L'impôt établi sur les revenus du capital doit entrer dans les frais de production des marchandises, que le capital sert à fabriquer : si on voulait le déduire du revenu, le capitaliste refuserait son argent, la production se restreindrait, et l'offre devenant plus petite que la demande, le prix des produits hausserait pour tout le montant de l'impôt.

L'impôt direct sur les intérêts est toujours un impôt indirect sur les consommateurs. Et qui sont les consommateurs ? Ce sont les propriétaires fonciers, les capitalistes, les travailleurs. M. Walras¹ prend une société hypothétique dont le revenu social de 10 milliards se compose de 2 milliards de fermages, de 3 milliards d'intérêts et de 5 milliards de salaires. Si l'impôt est fixé au chiffre de 1 milliard, et que les contribuables consomment en raison de leurs revenus respectifs, alors 200 millions seront supportés par les propriétaires fonciers, 300 millions par les capitalistes, et 500 millions par les travailleurs.

Telle est l'incidence des impôts sur les capitaux artificiels, parmi lesquels nous trouvons non-seulement les propriétés bâties, les rentes publiques, les créances hypothécaires, mais une foule de biens qui diffèrent les uns des autres par une infinité de caractères.

Nous y trouvons les actions industrielles, les fonds placés dans les établissements de commerce, des capitaux agricoles et industriels (machines, métiers, outils, matières premières, navires, voitures, animaux, etc.). Mais tous ces capitaux sont d'une mobilité incessante, et il est absolument impossible d'établir un inventaire à peu près exact de ces richesses. Déplacements incessants, ventes, cessions, transformations des capitaux en revenus et des revenus en capitaux : tout cela rend impossible l'établissement d'un

¹ L. WALRAS. *Théorie critique de l'impôt.*

impôt général sur les revenus. Et, quand il pourrait être établi, il atteindrait en premier lieu les consommateurs, parmi lesquels il épargnerait, comme nous le verrons dans la suite, les capitalistes, et pèserait de tout son poids sur les propriétaires fonciers et sur les travailleurs.

Nous avons examiné les impôts qui frappent directement le revenu du contribuable. Maintenant il nous faut considérer les taxes variées qui mettent à contribution la richesse au moment où elle se manifeste par une mutation de propriétaires ou par un contrat. Ici appartiennent les droits multiples, connus sous le nom de droits de timbre et d'enregistrement. Ils se rapprochent en partie des taxes directes, par exemple les droits sur les successions, et en partie aux taxes indirectes.

Leur incidence a donc les mêmes caractères que l'incidence d'autres impôts, soit directs, soit indirects, mais il nous faut développer encore quelques considérations spéciales. Les droits d'enregistrement, notamment sur les successions et les aliénations d'immeubles, ont une provenance très ancienne : les droits de timbre sont les produits de la fiscalité moderne. Les uns et les autres frappent la même richesse, — mais seulement quand elle est encore en état de formation — que frappent déjà les impôts directs et de consommation. On justifie d'habitude ces droits par la considération que l'Etat est le garant de toutes les transactions de l'ordre et de la sécurité générales. Il est donc juste qu'il prélève du montant des contrats une redevance qui équivaille à une prime d'assurance.

Ces droits se perçoivent du reste avec facilité et constituent partout une des principales recettes du budget. Mais ils sont innocents seulement quand leur taux est modéré et qu'ils ne sont pas liés avec de grandes formalités. Malheureusement, c'est partout le contraire qui a lieu, voilà

pourquoi ces droits sont de véritables fléaux et une cause de mécontentement universel.

Plusieurs de ces droits ne sont et ne peuvent être proportionnels à l'importance des fortunes taxées, ni des transactions grevées : souvent ils constituent une inévitable confiscation des fortunes privées, principalement des petites, par l'Etat.

Quant aux formalités de perception, elles présentent partout un fouillis inextricable. Seulement un de ces droits, celui sur les successions, est tout à fait justifiable : mais, malheureusement, il est insignifiant. Et pourtant il faudrait détruire beaucoup de parasitisme social, qui se cache sous les successions. On pourrait très utilement les supprimer dans les lignes collatérales éloignées, et en percevoir un quart ou même une moitié pour les autres cas.

Cela permettrait de supprimer les autres droits d'enregistrement et de timbre, qui sont du reste de vieilles tyrannies. Ainsi par exemple le droit de timbre, dont l'incidence est très lourde et inégale, dévore les petits héritages et absorbe le produit des petites ventes forcées. Il aggrave considérablement les frais de justice et empêche souvent de recourir aux tribunaux.

Ici appartiennent aussi les droits d'hypothèque, que Sismondi appelait les droits levés sur les dettes d'un homme.

La taxe qui frappe les transmissions des propriétés atteint souvent le 10 % du prix de vente, ce qui est monstrueux et constitue une véritable confiscation, en restreignant la circulation des biens. La plupart des droits de timbre et d'enregistrement sont vraiment spoliateurs.

Les droits de consommation sont de deux sortes : les uns perçus à l'intérieur du pays, les autres à la frontière. Ces derniers portent le nom de droits de douane. On peut les diviser en deux catégories : les droits de douane purement

fiscaux, ayant pour but de procurer des recettes au trésor, et les droits protecteurs, établis plutôt en vue de donner une direction particulière à l'industrie nationale, quoique d'habitude en même temps ils soient une source de revenus pour le fisc. Quand ils sont très hauts, ils ont en vue exclusivement la production, ne donnent rien au fisc et deviennent prohibitifs.

Les droits de douane sont des droits d'exportation, ou de transit, ou d'importation, ou enfin de navigation. Les droits d'exportation restreignent d'habitude la production nationale et le débouché des marchés étrangers. Ces droits sont, jusqu'à un certain point, justifiables pour les pays qui ont un véritable monopole pour la production de certaines marchandises. Alors ce droit, s'il n'est pas exorbitant, est payé par l'étranger et allège le montant d'impôts nationaux. Mais il ne faut pas oublier que ces droits ont toujours l'inconvénient de restreindre en partie la consommation et, par contre-coup, la production. Voilà pourquoi ils sont préjudiciables quand ils s'appliquent à des marchandises qui peuvent être produites dans un grand nombre de pays.

Les droits de transit sont toujours nuisibles pour la production nationale : non-seulement ils restreignent les bénéfices que tire la population du transport des marchandises passant sur le territoire : un transit considérable produit dans le pays un marché animé et développe l'industrie nationale : aussi les droits de transit et d'exportation ne jouent-ils nulle part un grand rôle. Ce sont les droits d'importation qui occupent partout la première place entre les droits de douane. Si l'on examine ces droits seulement au point de vue fiscal, alors il est préférable de relever les impôts indirects quand il y a dans le pays des produits similaires, que de grever les produits venant de l'étranger. Car la taxe perçue à la frontière impose au consommateur un sacrifice beaucoup plus élevé que la somme qui rentre dans

les caisses du fisc. Cette taxe provoquant une hausse de tous les produits similaires, même indigènes, le consommateur paie alors l'impôt non-seulement à l'Etat, mais aussi au producteur indigène. Dans ce cas, pour obtenir un produit de quelques millions, on impose à la population une taxe de quelques dizaines de millions.

Cela a lieu principalement pour les taxes de douane sur les produits agricoles. Les seuls droits recommandables au point de vue fiscal sont ceux qui portent sur les denrées coloniales (sucre, café, cacao, etc.), au contraire les taxes sur les articles fabriqués à l'étranger n'ont pas à ce point de vue une grande importance. Il est vrai qu'elles peuvent en avoir au point de vue économique : pour les pays qui n'ont pas d'industrie bien développée, la protection douanière devient une nécessité. De même des droits compensateurs sont nécessaires quand l'industrie d'un pays a à lutter avec des conditions spécialement défavorables en comparaison de l'étranger. On établit alors des droits destinés à constituer une espèce de nivellement.

Ces droits sont toujours plus ou moins protecteurs. Avec l'énorme division du travail actuel, chaque industrie comporte une nombreuse quantité d'opérations, et chaque opération est l'objet d'une protection spéciale. Cela produit un régime très compliqué et très onéreux.

Quelles qu'elles soient, du reste, il ne faut pas oublier que les taxes de douane sont des impôts de consommation qui pèsent de tout leur poids sur la masse du peuple.

M. le professeur V. Pareto a écrit une critique des impôts de consommation et des impôts indirects en général, que nous résumerons ici après avoir donné quelques notions préliminaires¹.

¹ Nous profitons de l'occasion pour remercier l'auteur de l'obligeante courtoisie avec laquelle il nous a permis de prendre notion du manuscrit de l'ouvrage qui contient cette critique.

M. Walras distingue les biens économiques qui ne peuvent servir qu'une fois des biens économiques qui peuvent servir plusieurs fois. Les biens de cette dernière catégorie sont appelés par M. Walras *capitaux*. Il y a trois sortes de capitaux : mobiliers, fonciers (terres) et personnels (personnes). Les usages consécutifs des capitaux constituent leurs *services*. Il y a donc trois sortes de services : mobiliers ou profits, fonciers ou rentes, personnels ou travaux. L'entrepreneur est une personne qui achète ces trois sortes de services (leurs prix constituent l'intérêt, le fermage et le salaire) et les transforme en produits.

L'état d'équilibre de la production est celui où l'offre et la demande effectives des produits et des services sont égales, et le prix de vente de produits est égal à leur prix de revient en services producteurs. Dans l'état d'équilibre, on doit supposer que les entrepreneurs ne font ni bénéfice ni perte. Les quantités de services producteurs nécessaires pour faire une unité d'une marchandise donnée constituent les *coefficients de la production*. Ceci posé, M. Walras¹ démontre que la libre concurrence produit le maximum de bien-être en supposant constants les coefficients de production. M. Pareto va plus loin et prouve par une démonstration mathématique que quand les coefficients de fabrication sont variables, alors sous le régime de la libre concurrence les entrepreneurs disposent ces coefficients de manière à ce que la somme des utilités qui se distribue entre les échangeurs soit maxima.

M. Pareto tire de là des résultats d'une grande importance : « La libre concurrence donnant un maximum pour la somme d'utilités que se partagent les membres de la société, si l'on veut changer arbitrairement la distribution de la richesse, il convient de le faire en ôtant directement

¹ WALRAS. *Eléments d'économie politique pure*.

aux uns pour donner aux autres. En effet, tout autre changement obtenu en modifiant les valeurs des coefficients donnés par la libre concurrence diminue la quantité totale des utilités que se partagent les membres de la société. »

Voilà pourquoi toutes les taxes indirectes, les impôts de consommation et les droits de douane, en modifiant les coefficients de fabrication, causent à la société une perte d'utilité plus grande que la somme qu'on retire. Il est donc préférable de prélever directement les taxes en laissant les membres de la société libres de réduire à leur guise chaque consommation. Un impôt direct sur tous les revenus causerait donc le moins de mal.

« En pratique — conclut M. Pareto — il y a d'autres raisons qui peuvent faire préférer les taxes indirectes aux directes, mais il est utile de connaître l'effet purement économique des unes et des autres. »

Les impôts de consommation, en grevant des substances d'une nécessité générale, que tout le monde consomme dans une proportion presque égale, sont de véritables capitations, plus encore, ils sont progressifs au rebours. Malgré cela, ou plutôt à cause de cela, ils constituent la base de tous les budgets. Souvent, en frappant les alcools ou les tabacs, le fisc se pose en gardien de l'hygiène et de la morale. Mais ces considérations sont postérieures à l'établissement de ces taxes, et ne servent qu'à cacher le fait brutal de l'exploitation des classes inférieures.

Les modes de perception des taxes de consommation sont les suivantes : l'exercice, l'abonnement, le monopole de fabrication ou de la vente, soit par l'Etat, soit par une compagnie fermière. L'exercice consiste dans une surveillance de la fabrication ou de la vente des objets de taxation. Ce procédé est le plus exact mais il exige des armées entières d'agents et il entrave les industries.

L'abonnement consiste dans la perception de l'impôt, faite au moyen d'une présomption et non d'une constatation, comme dans le cas précédent. On calcule les quantités moyennes que chaque fabricant peut produire avec son outillage, et on le taxe sur ces quantités présumées. Ce procédé est plus commode pour les fabricants, mais moins exact.

Enfin, les monopoles de l'Etat ont des inconvénients bien connus : la fabrication devient routinière, l'esprit d'initiative disparaît, les produits sont chers et mauvais.

Mais ces défauts sont propres seulement aux monopoles constitués en vue des buts fiscaux, et particulièrement quand ils sont affermés à une compagnie.

Tout cela ne prouve évidemment rien contre la capacité de l'Etat de diriger la production rationnellement, s'il avait en vue des buts économiques et non fiscaux. Les monopoles établis exclusivement dans des vues fiscales sont désastreux : reste donc ou l'exercice ou l'abonnement. Mais ils exigent une armée de collecteurs à l'intérieur et une autre armée de douaniers sur les frontières. Par ces moyens on parvient à frapper quelques produits qui sont plus aisément saisissables : mais une très grande quantité de denrées sont hors d'atteinte du fisc.

Nous avons supposé avec M. Walras que le revenu social se compose de 10 milliards de produits consommables. Si l'Etat s'approprie un milliard avant que les produits aient passé des mains des producteurs dans celles des consommateurs, dit l'auteur, nous aurons l'impôt indirect. Le prix de vente devant être égal au prix de revient, la taxe s'ajoutera aux frais de production, ce qui élèvera d'un milliard la valeur totale de tous les objets imposés. L'impôt sera payé par les consommateurs du revenu social, c'est-à-dire par les propriétaires fonciers, les capitalistes.

les travailleurs. S'ils consommaient en raison de leurs revenus respectifs, il pèserait sur les premiers pour 200 millions, sur les seconds pour 300 millions, sur les derniers pour 500 millions. L'impôt indirect de consommation produit donc les mêmes conséquences que celles de l'impôt direct sur les intérêts, ce dernier se résolvant aussi en impôt indirect de consommation. Si tous les produits consommables pouvaient être imposés au prorata de leur valeur, alors les fermages, les intérêts et les salaires seraient chargés proportionnellement.

Mais tous les produits consommables sont loin de pouvoir être imposés, et ceux qui peuvent l'être le moins malaisément sont des produits alimentaires, des objets de première nécessité, que les propriétaires fonciers, les capitalistes et les travailleurs achètent et consomment chacun pour une part à peu près égale. L'impôt agit donc ainsi comme une capitation : le poids s'en répartit non proportionnellement au montant des revenus (fermages, intérêts, salaires), mais proportionnellement au nombre de consommateurs. Les travailleurs étant les plus nombreux supportent la plus lourde part de l'impôt.

M. Walras poursuit son analyse encore plus loin. Par l'impôt direct, dit-il, l'Etat saisit à son avantage un milliard de profits et les deux milliards restants prennent une valeur de trois milliards. Par l'impôt indirect de consommation, l'Etat saisit à son avantage un milliard de produits consommables et les neuf milliards restants prennent une valeur de dix milliards.

Dans les deux cas, $\frac{1}{10}$ du revenu social est pris par l'Etat et les $\frac{9}{10}$ restants sont vendus au prix du tout, c'est-à-dire au prix de 10 milliards : leur valeur s'élève de $\frac{1}{9}$. Maintenant il faut se demander qu'est-ce que c'est au point de vue de la richesse sociale qu'une diminution de

$\frac{1}{10}$ dans la quantité des produits consommables, avec une augmentation de $\frac{1}{9}$ de leur valeur? Cela produit un arrêt ou ralentissement correspondant du progrès économique. Or il est une chose connue que ce progrès se caractérise par la croissance de la rente foncière et par la décroissance des intérêts du capital.

Ces deux mouvements sont ralentis par le fait d'avoir retiré de la production un milliard d'utilités. D'où il suit :

1° Que supportant déjà une certaine somme d'impôts sur leurs consommations, les propriétaires fonciers seront en outre privés indirectement d'une certaine augmentation de leurs fermages.

2° Que les capitalistes, après avoir payé des impôts sur les objets de leurs consommations, en seront dédommagés par ce fait qu'ils éviteront une diminution des intérêts de leurs capitaux. M. Walras démontre qu'il y a compensation complète entre les pertes et les gains ainsi causés aux capitalistes. Il est impossible de donner ici une solution exacte, mais ce qui est important, c'est qu'il existe une tendance à dédommager les intérêts du capital de toutes les taxes qu'ils paient.

3° Quant aux travailleurs, le fait d'avoir retiré de la production un milliard, n'a pas d'influence sur l'offre ou sur la demande des bras; donc les salaires restent immobiles, et ils acquittent indirectement l'impôt qui les concerne, sans autre aggravation ni allègement indirect de leurs charges.

Nous voyons donc alors qu'après que l'Etat a prélevé une taxe de 1 milliard, soit par l'impôt direct sur les intérêts du capital artificiel, soit par l'impôt indirect de consommation, la taxe sera supportée en partie par les propriétaires fonciers, en partie par les travailleurs.

Les intérêts du capital artificiel seront inflexibles et insai-

sisables : ils échappent toujours et malgré tout à l'impôt, soit direct, soit indirect. Tout impôt direct sur les intérêts et tout impôt indirect de consommation se résolvent en un double impôt sur les fermages et les salaires.

Mais la marche de la civilisation réserve aux propriétaires une large réparation : dès que les terres ont changé de mains personne ne paie plus l'impôt et d'ailleurs les propriétaires fonciers, anciens et nouveaux, sont journellement indemnisés des charges passées ou futures par la plus-value de leur capital et de leur revenu, provenant du progrès social en général.

Quant aux travailleurs, ils sont frappés sans espoir d'aucune compensation possible, et ils sont les seuls à supporter tout le fardeau des impôts, quelle que soit leur forme et leur nature.

Telle est la comédie de l'impôt. Supposez que l'Etat l'obtienne par cent procédés différents plus ou moins ridicules ou odieux, et vous aurez une idée des proportions dans lesquelles se joue cette comédie chez un grand peuple de l'Europe moderne.

Nous voyons donc qu'il y a une lutte des classes sociales à cause de l'impôt, que c'est la classe la plus puissante des capitalistes qui reste indemne, et qu'en définitive tout le fardeau des impôts, soit directs, soit indirects, si on les considère en rapport avec le développement économique en général et pour de longues époques, est supporté par les travailleurs exclusivement.

Ainsi tous les fleuves aboutissent à la mer. D'un autre côté, ce qui nous intéresse dans les fleuves, ce n'est pas seulement leur aboutissement définitif, mais encore leur parcours antérieur. De même pour les impôts, ils nous intéressent non-seulement pour leur incidence définitive, qui est celle indiquée plus haut, mais encore par leurs

effets temporaires dans chaque instant distinct. Et à ce point de vue il n'est pas indifférent si l'on introduit un impôt direct ou un indirect.

Nous avons vu en effet qu'il y a des luttes entre les individus et groupes, par exemple entre les vendeurs et les acheteurs, et que ce n'est pas toujours au consommateur qu'aboutit temporairement l'impôt. Au point de vue pratique ces différences ont une importance capitale. Voilà pourquoi l'assiette primitive de l'impôt joue un rôle de premier ordre. Si elle est juste et proportionnelle, il y a des chances que non-seulement les salaires et les fermages, mais aussi les intérêts, seront temporairement grevés. Voilà pourquoi nous préférons l'impôt direct à l'indirect, et dans chacun de ces genres une sorte de taxe à une autre.

Mais à ce point de vue les indications que nous avons données sont suffisantes. Il ne faut pas seulement oublier qu'elles se rapportent à l'assiette et à l'incidence temporaire des impôts. Quant à leur incidence définitive elle est toute différente.

Le Crédit public.

La première cause qui rend nécessaire le crédit public, c'est que le payement des dépenses et la perception des revenus ne coïncident pas toujours et il faut souvent anticiper sur ceux-ci pour couvrir celles-là.

La deuxième cause des dettes, ce sont les dépenses imprévues, extraordinaires, provenant d'une disette, d'une inondation, d'une guerre, de grands travaux publics, etc. Quand ces dépenses dépassent ce que laissent disponible les ressources ordinaires de l'année et les impôts ne peuvent pas être augmentés, il faut se servir du crédit public qui est nécessaire aussi dans les cas de déficits constants.

Schäffle¹ interprète les dépenses extraordinaires de l'Etat comme « une suite de la courte périodicité des budgets publics en comparaison avec la périodicité irrégulière de l'activité des facteurs sociaux et naturels qui influencent la vie de l'Etat et de la Société. »

C'est un fait bien connu que les dettes publiques de tous les Etats européens croissent constamment. Ce fait de l'endettement continu et croissant des Etats européens est une conséquence du régime social existant, du capitalisme, c'est-à-dire de la production individualiste, basée sur la libre concurrence d'un côté et sur le salariat de l'autre. Les crises de superproduction ayant lieu périodiquement sont la meilleure preuve que la production contemporaine dépasse la consommation, — elle ne dépasse pas les besoins de la population, évidemment, mais seulement ses moyens d'achat. La productivité des machines croît sans cesse, ce qui fait constamment une partie de bras inutiles, inoccupés. D'autre part, si le salaire croît même absolument, il ne croît pas dans la même proportion que cette productivité. On produit une masse toujours croissante de marchandises qui ne trouvent pas d'acheteur. Le capital mis dans la production ne produit plus d'intérêt et donne plutôt des pertes. Les capitalistes sont donc obligés d'employer la machine de l'Etat pour assurer artificiellement à leurs capitaux rejetés par la production, leur capacité « naturelle » de donner de l'intérêt. L'Etat s'endette pour payer la rente et le grand-livre de la dette publique se remplit sans cesse. Le mécanisme de l'Etat devient ainsi une presse qui arrache par voie d'impôts des sommes toujours croissantes destinées aux rentiers. Et que fait l'Etat des capitaux qui lui sont imposés de telle façon ? Inutiles

¹ Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs. Tübinger Zeitschrift, 1883, p. 286.

dans la production, il tâche de les détruire par tous les moyens possibles. On crie beaucoup à l'inutilité de la plupart des grands travaux entrepris par la troisième république, des palais somptueux, etc. Mais c'est la même politique qui régnait en 1848 dans les « ateliers nationaux. » On gaspille l'argent inutilement pour ne pas faire de concurrence à la production privée. Du reste l'Etat moderne a un autre gouffre où l'on peut jeter des masses inouïes de richesses : c'est le militarisme. La même cause, la productivité croissante du travail, donne des richesses inutiles pour la production et produit en même temps une masse toujours croissante de gens inoccupés. Ceux-ci se démoraliseraient et se révolutionneraient si on les laissait en liberté. On les enrôle donc dans les armées, qui sont les soupapes de sûreté de la société contemporaine. Pour obtenir le vrai chiffre des inoccupés de la population « superflue » qui n'a pas de travail, il faut prendre non-seulement le Lumpen prolétariat, mais aussi le contingent toujours croissant des armées. Ainsi tout se tient réciproquement dans le régime actuel et les capitalistes peuvent être tranquilles : on trouvera toujours les moyens pour assurer les rentes de leurs capitaux — on les obtiendra au moyen d'impôts. Ces derniers amenés à leur maximum dans de bonnes années donnent des déficits dans les temps de crise. Les budgets européens montrent une tendance chronique au déficit : les dépenses publiques croissent, car le nombre de rentes augmente et le militarisme demande des sommes toujours nouvelles. Avec tout cela, malgré l'accroissement des dettes et des déficits, le crédit d'un Etat, comme nous le voyons en Russie, par exemple, peut rester bon. Là où les débiteurs et les créanciers sont les mêmes personnes, les mêmes capitalistes, ayant dans leurs mains l'Etat, le crédit peut rester bon malgré la ruine éco-

nomique du peuple entier. Tous ces faits sont le produit, non des formes politiques, mais du régime social, du capitalisme : nous les trouvons partout, dans tous les pays, mais ils ressortent avec une évidence frappante en Russie, on peut dire avec une naïveté non masquée par aucune hypocrisie. Il est du reste impossible de nier l'influence des formes politiques sur le crédit public. Hock remarque que les Etats constitutionnels jouissent d'un plus grand crédit que les monarchies absolues parce que le régime financier est dans les premiers plus stable, qu'ils peuvent avoir une politique financière plus rationnelle¹. En effet, il est évident qu'un pays comme celui de Russie, dont les finances ne sont pas sous le contrôle des représentants du peuple, ni de l'opinion publique, où les dilapidations sont énormes, gigantesques, et où toute la gestion des finances dépend du bon vouloir d'une bureaucratie irresponsable, un tel pays ne peut provoquer la confiance au même degré que les pays constitutionnels. Si la bourgeoisie donnant son argent à l'Etat, a elle-même cet Etat dans les mains, ce dernier a évidemment un crédit plus grand que quand l'Etat, est dans les mains d'un monarque absolu. Les capitalistes étrangers y ont aussi une plus grande confiance. Enfin la condition la plus importante dont dépend le crédit d'un Etat c'est la situation de son économie sociale, de sa production. Si le bien-être d'un pays croît sans cesse, si la masse d'impôts n'est pas écrasante, à cause de la pauvreté, le crédit d'un tel Etat est infini, comme c'est le cas par exemple pour l'Angleterre. Or, remarquons que le changement de la constitution politique a une grande influence sur le développement économique.

Il est à peine possible que le véritable capitalisme euro-

¹ V. Hock, Die öffentlichen Abgaben u. Schulden, p. 296-7.

péen, que la grande industrie puisse se développer dans un pays absolutiste. La bourgeoisie, pour remplir sa mission économique, doit prendre le pouvoir dans ses mains. L'histoire nous le montre partout et toujours : c'est l'influence la plus puissante, quoique indirecte, de la constitution politique sur le crédit public d'un pays.

D'autre part, l'importance politique, la puissance d'un Etat, ses dimensions, le nombre de sa population, de son armée, n'a pas grande influence sur son crédit, comme l'a démontré Nebenius¹. De petits pays constitutionnels comme la Suisse, ayant une industrie florissante, sont à cet égard dans une situation plus favorable que des géants comme la Russie : on leur donne de l'argent plus volontiers et à un intérêt plus bas.

L'Etat est considéré comme un être impérissable, ce qui permet pour les emprunts publics des combinaisons très variées. Ainsi l'Etat peut contracter des dettes éternelles, ce qui est impossible aux particuliers. Le crédit public peut être de courte ou de longue échéance. Le premier a pour but le rétablissement de l'équilibre dans le budget : il doit être couvert par les revenus ordinaires de l'Etat et se nomme aussi dette flottante ou financière, étant provoquée par les besoins de l'administration financière. La dette flottante a les raisons d'être suivantes : d'un côté il y a des déficits financiers de fin d'exercices : il faut évidemment pourvoir aux dépenses qui sont en excédent : on y fait face avec les revenus de la dette flottante. Les déficits successifs s'accumulant, grossissent la dette flottante : quand elle devient trop considérable il faut la consolider, c'est-à-dire émettre un emprunt public consistant en rentes perpétuelles et en obligations à long terme qu'on échange contre les engagements à courte échéance qui composent la dette

¹ V. NEBENIUS, *Natur und Ursachen des öffentlichen Credits*, p. 280-291.

flottante. Mais elle a encore une autre origine : l'une de ses fonctions est de faire face aux exigences de l'année présente en attendant la rentrée des impôts, quand l'encaissement des taxes ne correspond pas exactement, dans un moment donné, avec le paiement des dépenses. Dans des pays bien organisés financièrement, l'importance de la dette flottante devient toujours moindre. En Angleterre, par exemple, elle joue un rôle insignifiant : grâce à l'équilibre budgétaire qui est constant, une des causes de cette dette n'existe pas : ensuite, les impôts rentrant avec régularité, il n'y a guère besoin d'anticiper le rendement des taxes pour faire face aux paiements. En Russie, nous voyons juste le contraire : la dette flottante joue un rôle important, elle est rarement amortie et l'on est obligé de la consolider sans cesse.

Le crédit à longue échéance sert d'ordinaire à couvrir les dépenses extraordinaires. Son établissement dépend du pouvoir législatif, mais sa gestion appartient formellement à l'administration financière. Dans cette sorte d'engagement qu'un Etat peut avoir, on peut distinguer quatre catégories :

1^o La dette consolidée ou perpétuelle que l'Etat peut payer quand bon lui semble. C'est une dette à échéance illimitée.

2^o Les obligations amortissables dans un délai déterminé, qui se remboursent à longue échéance par paiements successifs, par tirages périodiques et lots.

3^o Les emprunts amortissables en rentes viagères.

4^o Ceux amortissables par annuités.

Il y a encore un troisième genre de dette : le papier-monnaie, que certains auteurs, comme Lorenz von Stein considèrent comme une partie de la dette flottante, ce qui est contestable.

On peut émettre les rentes *au pair*, c'est-à-dire de telle façon que le cours auquel l'Etat peut imposer le remboursement soit exactement égal à la somme donnée par le prêteur, ou on peut dissimuler le taux réel de l'intérêt en reconnaissant au créancier un capital plus fort que la somme prêtée. Par ce dernier procédé on a deux sortes d'avantages : 1^o l'Etat ne peut pas souvent se procurer les sommes nécessaires en payant simplement l'intérêt légal du pays (c'est-à-dire quand la loi fixe un maximum au taux de l'intérêt des capitaux prêtés). En contractant ainsi des emprunts où le capital nominal est supérieur au capital réellement prêté l'Etat dissimule la violation de la loi ; 2^o une autre raison de tels procédés c'est qu'on amène le créancier à consentir à un intérêt moins élevé que si le capital nominal était strictement égal au capital réellement prêté. De cette manière on allège un peu le poids des emprunts publics dans le présent, l'intérêt étant bas, mais, d'un autre côté, on aggrave le poids des dettes publiques pour l'avenir, puisqu'il faudra restituer aux créanciers plus qu'on n'a reçu d'eux. Cette opération, universellement répandue, a été très nuisible pour les Etats : c'est une des causes de l'accroissement et de la durée des dettes publiques d'Europe. Pour les capitalistes c'est une source de grands avantages : alors même que l'Etat serait libre de ne jamais rembourser, le seul fait que le capital nominal qui est reconnu au créancier est plus considérable que le capital réel, provoque une élévation progressive du cours de l'emprunt, ce qui fait bénéficier le rentier de toute la différence entre le taux auquel l'emprunt a été émis et le taux auquel il est coté. Ainsi M. Leroy-Beaulieu¹ démontre que la dette contractée par l'Angleterre pendant la guerre contre la France a été énormément grossie par la préférence donnée au 3⁰⁰/₀ sur

¹ LEROY-BEAULIEU, La science des finances, II, p. 239, etc.

le 5⁰/₀. La dette anglaise serait actuellement — d'après cet auteur — inférieure de cinq millions de francs en intérêts à ce qu'elle est, si l'Angleterre eût emprunté pendant la guerre au 5⁰/₀ et non au 3⁰/₀. Du reste, quoique le public souscrit plus difficilement des emprunts au pair, les expériences faites en Angleterre et en France montrent que cette méthode est aussi praticable. L'Etat doit toujours avoir en vue la nécessité de rembourser, et pour éviter que le remboursement ne lui soit trop lourd, il doit préférer payer pendant quelques années un intérêt un peu plus lourd. Du reste il se réserve aussi la possibilité de convertir ses dettes, c'est-à-dire de réduire l'intérêt quand le marché le permettra. Cette voie lui est fermée dans le cas de dettes émises au-dessous du pair avec un intérêt bas. Il faut donc émettre des rentes aux environs du pair. Nous disons aux environs du pair, car le pair est impossible à obtenir. Lorenz v. Stein dit à cet égard : « Quand pour des obligations 5⁰/₀ avec le prix nominal de 100 on donne 90, alors on peut obtenir 100 pour 5¹/₂⁰/₀, mais si l'on obtient 98¹/₃ ou une somme semblable, il est absolument impossible de changer le 5⁰/₀ de telle façon qu'il corresponde au prix d'émission de 100. Il est donc impossible d'atteindre cela, que le prix d'émission couvre absolument le prix nominal¹. » Il faut donc se contenter des émissions aux environs du pair.

D'un autre côté, M. Wagner montre que l'espoir de faire des économies sur l'intérêt en émettant des rentes beaucoup au-dessous du pair n'est pas toujours réalisable. Par exemple, en Autriche, dans la période 1848-68, le cours de toutes les rentes était le même, nonobstant la plus grande diversité des taux d'intérêt².

¹ STEIN, Lehrbuch, p. 714.

² WAGNER, l. c. p. 449.

Cela a lieu notamment dans les Etats ayant un crédit ébranlé et en général dans les temps de stagnation à la Bourse : quand il n'y a pas à craindre que l'Etat entreprenne une conversion des dettes, alors les papiers à haut et à bas intérêt sont au même niveau. Seulement dans les temps de l'animation de la Bourse et quand on peut compter sur une conversion, c'est-à-dire sur le remboursement du capital, le cours des rentes à bas intérêt est plus considérable que celui des rentes à haut intérêt, et seulement alors on peut faire des épargnes sur le paiement des intérêts. Ces profits ne sont donc pas constants, une raison de plus pour ne pas émettre de rentes au-dessous du pair.

Une des questions les plus débattues dans les finances est celle de savoir si les rentes ou les titres de la dette publique d'un Etat doivent être soumis aux impôts. On affirme que toutes les valeurs mobilières frappées d'une taxe sur le revenu doivent se trouver dépréciées d'un chiffre représentant à peu près l'impôt annuel capitalisé, et qu'il faudrait pour les emprunts à venir hausser dans la même proportion l'intérêt. Mais cela n'est pas toujours vrai : les conditions dont dépend l'incidence de l'impôt sont si diverses que sa répercussion du créancier sur le débiteur — dans le cas donné la hausse de l'intérêt correspondant à l'impôt — n'a pas toujours lieu. Quand la masse de capitaux libres augmente et que le taux d'intérêt a une tendance à baisser, on peut compter que le créancier supportera tout l'impôt ou une grande partie. Du reste, même dans le cas d'une répercussion, l'Etat profite toujours, car il est bien rare que les émissions de rentes possibles dans l'avenir équivalent aux émissions déjà faites dans le passé. Or l'Etat profite incontestablement de tout l'impôt établi sur les rentes existantes et il perdra moins sur celles qu'il pourra créer dans l'avenir, la dépréciation de celles-ci devant être exactement proportionnelle à l'impôt capitalisé.

Les dettes consolidées. — Les dettes inamortissables ont eu, et ont toujours, beaucoup de défenseurs. Selon Dietzel, l'Etat crée une masse de capitaux matériels (par des améliorations agricoles, des chemins de communications, etc.), et encore plus des capitaux immatériels : la force politique d'un peuple, la sécurité extérieure et la paix intérieure, etc.

Ainsi la guerre, si elle est défensive ou même agressive, en élargissant les territoires de l'Etat, en ouvrant de nouvelles voies de commerce, en empêchant les autres pays de trop croître en force, ce qui pourrait devenir dangereux pour le peuple donné¹, est productive.

Même les dépenses faites pour le luxe et la somptuosité de la cour, sont productives, dit l'auteur, en satisfaisant l'orgueil national. Toutes ces dépenses créent des capitaux immatériels, dont certaines classes du peuple jouissent, et le retour des capitaux, pris dans de tels buts de l'économie privée, n'est pas nécessaire, au moins autant que ces capitaux immatériels existent².

M. Wagner a été de la même opinion. D'après lui, la guerre crée des capitaux immatériels, même dans le cas où elle satisfait seulement une soif de gloire³. Mais, plus tard, il a changé d'opinion à cet égard. C'est un auteur qui se complait beaucoup dans le changement des opinions. Lorentz von Stein ne reconnaît pas jusqu'à un tel point la force créatrice de l'Etat à l'égard des capitaux immatériels : mais il pense que l'Etat n'a pas besoin de payer ses dettes, si elles ont été faites dans le but de créer des capitaux constants⁴.

Enfin, il y a encore des partisans des dettes perpétuelles, comme M. Leroy-Beaulieu, qui sont d'avis que la monnaie

¹ DIETZEL, *Das System der Staatsanleihen*, 1855, p. 14.

² I. c. DIETZEL, 105-117.

³ WAGNER, *Russische Papierwährung*.

⁴ LOR. V. STEIN, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, p. 463, t. II.

ayant tendance à baisser de valeur avec le cours des temps, l'Etat a un intérêt de payer ses dettes le plus tard possible.

Entre les adversaires modernes des dettes inammortissables, il faut placer MM. Nasse et Schæffele. Ils démontrent que les capitaux dépensés de cette façon par l'Etat peuvent devenir, grâce à des perfectionnements techniques, improductifs¹. Ils considèrent les dettes publiques comme un moyen de diviser le peuple en deux classes : des rentiers vivant sans travail, et des travailleurs chargés d'impôts exorbitants, et affirment qu'elles conduisent l'Etat à la faillite.

Ils donnent encore comme raison contre les dettes, qu'une génération n'a pas le droit de grever les générations suivantes : qu'elle doit supporter seule le poids de ses fautes et de ses crimes. Enfin, M. Leroy-Beaulieu² invoque la raison suivante : Les Etats modernes sont exposés à traverser des crises subites et dangereuses : nul ne peut prévoir les périls intérieurs et extérieurs auxquels l'avenir les exposera.

Un Etat embarrassé d'une grosse dette est dans une sorte d'impuissance qui amoindrit son rôle dans les relations internationales : il n'a pas au même degré la liberté de ses mouvements qu'un Etat libre de toutes entraves. Il importe donc que les nations se débarrassent aussitôt que possible du fardeau de leurs dettes, afin de pouvoir plus facilement trouver des ressources, et recourir au crédit quand le danger se présentera.

Un Etat qui aura amorti une partie de sa dette en temps

¹ NASSE, *Steuern und Staatsanleihen*, Zeitschrift für ges. Staatswirtschaft, 1868, p. 19.

SCHÆFFELE, *Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfes*, La même revue, 1884, p. 129.

² L. B. *Science des Finances*, II, p. 308-309.

de paix, trouvera plus facilement à emprunter quand une guerre éclatera, et sera plus en mesure de soutenir une lutte pour son indépendance ou sa prépondérance que s'il eût laissé sa dette stationner pendant les périodes de prospérité.

Nous avons énuméré les principaux arguments pour et contre l'amortissement des dettes publiques. Les opinions de Dietzel en cette matière sont exagérées, car il voit un bienfait dans tout acte de gouvernement, sans exception. Il est, par exemple, évident qu'on ne peut pas considérer la guerre comme productive de capitaux immatériels, même si elle satisfait seulement la vanité d'un gouvernement.

D'un autre côté, les gouvernements ne sont pas infailibles, et la pratique nous montre qu'ils font souvent plutôt des dépenses improductives que productives. Quant à l'argument cité par M. Leroy-Beaulieu, que la valeur des métaux précieux deviendra avec le temps moindre, c'est une question bien aléatoire.

Mais cette raison, quoique vraie en partie, ne peut pas prévaloir contre les arguments cités par MM. Schæffle et Nasse, d'autant moins que M. Leroy-Beaulieu dit autre part : « On peut dire que les découvertes industrielles et la dépréciation de l'or et de l'argent ont sauvé la France de la banqueroute, dans la seconde partie du XIX^{me} siècle.

Mais, quoique les progrès industriels et la diminution de la valeur de la monnaie puissent être considérés comme des phénomènes naturels et continus, jamais, à aucune époque historique, ils n'avaient agi avec autant de force en si peu de temps. Aussi ne faut-il pas juger de l'avenir par ce passé si récent. Il serait imprudent pour un grand pays d'augmenter toujours sa dette perpétuelle sans se réserver les moyens de la réduire¹. »

¹ L. BEAULIEU, l. c. II, p. 244.

L'improductivité croissante de la plupart des dépenses causées par les découvertes nouvelles, la création d'une classe stérile de rentiers, les dangers d'une faillite publique et les dangers politiques, tout cela parle pour la nécessité d'amortissement et contre les dettes perpétuelles.

De même, si l'on veut, par force, voir dans la satisfaction de la vanité nationale par une guerre agressive, un capital immatériel, que la génération présente qui peut se réjouir « des lauriers de la victoire », en paye les dépenses ! Du reste, avec un système de dettes éternelles, un peuple ne sait pas où il va, et ce qu'il fait. Et il serait pourtant bon de connaître le prix des biens matériels ou immatériels que les gouvernements nous daignent accorder.

Si l'on était obligé de payer de suite ou dans un terme bien court, les dépenses de chaque guerre, elles deviendraient probablement moins fréquentes. Il faut remarquer qu'en fait, la plupart des grandes dettes européennes ont été contractées pour cause de guerres qui, malgré beaucoup de paradoxes contraires, ne peuvent pas être regardées comme des bienfaits très grands pour l'humanité.

Voilà pourquoi les dettes contractées à cause des guerres doivent être amortissables, de même que toutes les dettes contractées à cause des dépenses ayant en vue le bien d'une génération unique, et aussi des dépenses qui se sont démontrées improductives dans la pratique, quoique l'on comptait sur un autre résultat.

D'un autre côté, il est évident que l'Etat peut être la source de beaucoup de réformes économiques, politiques et sociales de la première importance, qui ont en vue le bien d'une série de générations. Dans ce cas, la contraction de dettes perpétuelles devient justifiée, et il est même probable qu'à mesure que l'Etat prendra dans ses mains la production socialisée et la réglementation du sort des classes

travailleuses, cette catégorie des dettes croîtra, et nous ne pouvons que nous en réjouir.

Il existe dans la pratique, et même dans la théorie, une règle généralement acceptée, que les dépenses ordinaires doivent être couvertes par des impôts, les extraordinaires par des emprunts. Cette division est tout à fait arbitraire. L'histoire nous démontre que les dépenses extraordinaires peuvent être couvertes souvent par des impôts : ainsi a été couverte, par exemple, une moitié des dépenses causées à l'Angleterre par les guerres de Napoléon (1793-1815).

Les gouvernements dépensent beaucoup plus tranquillement les ressources obtenues par voie d'emprunt que celles obtenues au moyen d'impôts. On est moins économe quand on peut reléguer le devoir de payer sur la postérité.

Avec les impôts, qui sont beaucoup plus sensibles, la population contrôle les actes des gouvernements et ils ont moins de chances de commettre des erreurs. Il serait donc préférable de couvrir même les dépenses extraordinaires, en partie du moins, par l'impôt, ce qui concourrait beaucoup pour l'amélioration du régime fiscal, car avec l'emploi continu du crédit, ce régime peut rester perpétuellement immuable.

« Nous sommes d'accord, dit M. Leroy-Beaulieu, avec M. Culloch, qu'avec un peu plus de résolution et sans danger pour le pays, en recourant surtout à certains impôts, comme l'*Income tax* et la taxe sur les maisons, l'Angleterre eût pu réduire de moitié peut-être, tout au moins d'un tiers, les emprunts émis dans le premier quart de notre siècle »¹. La même chose pourrait être possible pour les autres temps et pays. Mais, toujours, il restera des besoins de telle nature, qu'il sera impossible de les couvrir au moyen d'impôts.

¹ LEROY-BEAULIEU, II, p. 180-181.

Or, jusqu'à quelle limite peut-on contracter des dettes publiques sans détriment pour le développement social et économique de la nation? Lorenz v. Stein émet l'opinion que l'accroissement de la dette publique ne constitue pas de charge trop accablante si, avec elle, croît en même temps la somme des impôts existants qui donne les moyens de payer les intérêts de la dette. Si l'on n'introduit pas d'impôts nouveaux, si l'on n'augmente pas le taux de ceux existant, et leur somme générale croît, c'est, d'après Lorenz v. Stein, la meilleure preuve que le capital constant créé par l'Etat a développé la productivité du travail, et que les charges causées par les nouveaux emprunts ont été surpassées par l'augmentation du bien-être¹.

Cette mesure générale est jusqu'à un certain point juste, mais, pour analyser la question plus amplement, il faut voir quelle influence le crédit public exerce sur tous les côtés de la vie économique, sur la production, la circulation et la division des richesses. Nous verrons alors que le développement du crédit public peut être, dans certaines conditions, bienfaisant, même s'il amène une augmentation d'impôts.

L'influence du crédit public sur la production a été qualifiée par Dietzel de bienfaisante, comme toujours. D'après lui, les capitaux qui vont à l'Etat quittent les entreprises privées, alors seulement quand ces dernières tombent en stagnation, et peuvent être réduites à des dimensions plus petites, sans perte pour la société.

Ainsi, grâce au crédit public, le capital se transporte des entreprises où il est moins productif dans des entreprises plus favorables pour la société et qui produisent des richesses matérielles ou immatérielles. Et, si la production inté-

¹ LORENZ V. STEIN, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, II, p. 465-467.

rière, dit-il, étant très animée, ne permet pas à l'Etat de puiser les capitaux nécessaires dans le pays même, il peut les faire venir de l'étranger.

Cela n'est pas tout à fait vrai, mais en général, il faut remarquer que les émissions répétées de gros emprunts publics ont donné à la longue au crédit une direction mauvaise: il se concentre principalement dans les villes, et cette concentration de capitaux nuit singulièrement aux entreprises locales. La masse des petits capitalistes ne veut plus se fier qu'aux titres portant la signature de l'Etat ou de quelques grandes entreprises garanties par l'Etat.

D'un autre côté, chaque emprunt public a pour effet de réduire dans une certaine mesure le capital circulant, qui est à la disposition des entreprises privées.

Pour examiner cette question à fond, il faut voir quels capitaux peuvent être considérés comme libres à l'intérieur du pays, si l'Etat ne peut pas, grâce à sa situation exceptionnelle, obtenir sur le marché intérieur des capitaux qui sont nécessaires pour la production, et s'il ne peut pas abuser outre mesure des capitaux étrangers, qui sont toujours prêts à venir dans ses caisses. Si dans un pays le taux de l'intérêt est bas, ou s'il a une tendance à baisser, les entreprises sont en stagnation, et les encaisses des banques abondantes: alors il est évident que l'Etat, en contractant un emprunt, ne porte pas d'ombrage à la production privée, et si les dépenses ont un but vraiment utile il n'y a rien à dire contre une telle opération. Au contraire, l'Etat peut alors, par des travaux publics, absorber une masse de travailleurs qui resteraient inoccupés grâce à la stagnation économique. Mais en réalité il n'y a rien de plus facile pour l'Etat que d'attirer à soi des capitaux qui sont vraiment nécessaires à la production privée.

Il lui suffit seulement de promettre un taux d'intérêt plus haut que celui qui est courant. La sûreté du débiteur-Etat et la promesse d'un haut intérêt poussent une masse de gens à retirer leurs capitaux de la production et de les mettre dans les rentes publiques.

Il n'y a pas d'entreprise assez stupide, de guerre assez insensée, pour laquelle l'Etat ne pourrait pas trouver de ressources suffisantes, au plus grand détriment de la vie économique du peuple. Un emprunt public a ainsi pour effet d'élever le taux d'intérêt dans le pays en raréfiant le capital disponible. Il augmente aussi les frais de production, réduit les profits des industriels qui doivent payer un taux d'intérêt plus élevé pour les sommes qu'ils empruntent, et enfin, il rend difficile, sinon impossible momentanément, la création en grand des œuvres d'utilité publique par des particuliers ou des sociétés anonymes, l'emprunt public ayant épuisé tout le capital circulant du pays.

Quant au capitaux étrangers, nous rencontrons tout d'abord une assertion d'après laquelle il est nuisible qu'un emprunt national fût souscrit par des étrangers, parce que les intérêts seraient payés et consommés en dehors du pays. Mais on oublie que si les intérêts sortent du pays, le capital de l'emprunt y entre. Du reste, l'expérience montre que les pays prospères finissent toujours par racheter la partie de leurs emprunts que l'étranger a d'abord souscrite. Les nationaux peuvent d'ordinaire mieux apprécier le crédit d'un Etat solvable que les étrangers. Ils ont donc une plus grande confiance et rachètent peu à peu les rentes publiques.

Il existe aussi une opinion défendue par des autorités de premier ordre¹, qu'il est utile d'attirer le plus possible de

¹ WAGNER, dans le Handbuch de Schöneberg, II, p. 328-329.

capitaux étrangers. Mais un endettement exagéré de cette sorte peut avoir des suites déplorables dans la balance des paiements : d'un autre côté, les proportions de cet endettement doivent dépendre, non de la quantité des capitaux que les marchés étrangers offrent, mais de la quantité d'impôts que le pays qui s'endette peut payer sans détriment pour la production. Jusqu'à l'instant où cette limite n'est pas dépassée, on peut puiser dans les capitaux étrangers. Quand on la dépasse seulement, il faut hausser les impôts pour payer les intérêts croissants, ce qui ôte à la production privée une partie des capitaux qu'elle pourrait absorber utilement.

Nous voyons donc que les assertions sur l'influence toujours bienfaisante du crédit public sur la production sont fausses. C'est une question qui dépend à chaque instant de la situation du marché et de la nature des buts que l'Etat se propose d'atteindre en contractant un emprunt. Les emprunts publics par eux-mêmes, ne sont ni un bien ni un mal : tout dépend de l'emploi que l'on en fait.

Entre les mauvais côtés des emprunts publics, il faut indiquer que non-seulement le capital circulant sera moins abondant ou s'accroîtra dans une mesure plus faible, mais encore que le capital fixe, c'est-à-dire les fonds de terre, les constructions et les immeubles, seront moins bien entretenus que si l'emprunt n'avait pas lieu.

Passons maintenant à une autre série d'effets que produit le crédit public.

Le crédit public renforce l'influence qu'exerce sur la circulation le crédit en général. Les coupons de rentes, et ces rentes elles-mêmes, lorsqu'elles circulent comme les autres signes monétaires, produisent un abaissement de leur valeur.

Du reste, dans le cas d'une bonne organisation moné-

taire, quand les billets de banque sont de vraies banknotes, avec pleine valeur (al pari), des émissions, même les plus considérables des rentes publiques, ne peuvent pas avoir de grande influence sur la circulation : elles en font seulement sortir une quantité correspondante d'autres signes monétaires. Mais dans le cas du papier-monnaie, — comme en Russie — ces émissions font encore monter l'agio. On a donc été obligé dans ce pays de limiter juridiquement la circulation des coupons qui n'ont pas atteint leur terme. Le crédit public exerce une grande influence sur l'échange international des pays dans lesquels sévit le fléau du papier-monnaie, s'ils ont contracté des emprunts étrangers considérables.

Pour payer les intérêts, il leur faut une balance commerciale très favorable ou des exportations continuelles de métaux précieux. La première condition est très difficile à rencontrer dans les pays ayant une circulation désorganisée ; la deuxième, en les privant de métaux précieux, fait monter plus encore l'agio. Chaque complication diplomatique, et même chaque canard de la presse, est une cause de perte pour ces pays. La crainte que le pays endetté diminuera dans quelque guerre ses capacités à payer produit une vente de ses rentes sur les marchés étrangers, leur dépréciation, et une balance de paiement encore plus défavorable.

Tout cela fait monter les prix des marchandises importées dans ces pays, ce qui affaiblit encore leurs finances.

En général, le crédit public a une grande influence sur la circulation, sur la balance de paiements, sur le cours du change, et il est tout à fait impossible d'approuver les vues de M. Wagner¹ qui nie cette influence.

L'influence du crédit public sur la distribution des ri-

¹ WAGNER, dans le *Handbuch* de Schonberg, p. 428-429.

chesses est de telle nature, qu'elle augmente l'inégalité des fortunes. La plupart des économistes : Nebenius, Nasse, Schæffle, etc., sont d'accord à cet égard.

En contractant un nouvel emprunt, il faut en même temps augmenter les impôts pour payer les intérêts. Les impôts sont payés par la masse travaillante et reçus sous forme d'intérêts par les rentiers. L'inégalité des richesses a donc ainsi une tendance à s'accroître. Mais cette tendance peut-être contrecarrée, si les institutions et réformes que l'Etat introduit au moyen de l'emprunt donnent à la masse travaillante plus de profit qu'elle ne perd par l'établissement du nouvel impôt.

Il est vrai que la classe stérile des rentiers devient plus nombreuse et plus riche avec chaque nouvelle dette publique. Mais le bien-être public en général peut aussi augmenter en même temps.

Malheureusement, il faut reconnaître que la plupart des emprunts publics contractés par les Etats européens au cours de notre siècle, avaient pour résultat une destruction des richesses, au moyen de guerres, inutile pour la masse, et très profitable pour la classe des rentiers.

Du reste, si l'Etat puise seulement dans les capitaux disponibles, il ne provoque pas du moins de dérangement dans la distribution des richesses, hors celui causé par l'augmentation des impôts. Mais si l'emprunt public se fait au détriment de la production, il a une influence immédiate sur les salaires qui baissent. Et alors, il faut établir des impôts beaucoup plus hauts pour payer la même somme d'intérêts qu'en cas d'emprunt sur le capital seulement disponible ou un cas d'emprunt étranger.

Tout le monde, hormis les derniers mohicans de l'école libérale et les anarchistes, est d'accord maintenant, que l'Etat a des devoirs à l'égard des déshérités par le régime

capitaliste. Nous ne parlons pas de la résolution définitive de la question sociale — cette tâche peut-être accomplie par l'Etat, seulement alors quand il se trouvera entre les mains de la classe ouvrière. — Mais l'Etat capitaliste lui-même peut, jusqu'à un certain point, améliorer la situation du prolétariat, non-seulement par la législation ouvrière et par l'assurance obligatoire, mais, ce qui est plus important, en prenant dans ses mains toutes les branches de la production qui sont déjà bien développées techniquement : postes, télégraphes, chemins de fer, banques, mines, et pas à pas toutes les industries les plus importantes.

C'est l'unique moyen de réagir contre l'anarchie de la de la production, qui cause des crises périodiques et laisse des milliers de gens inoccupés, mourir de faim ou peupler des hôpitaux et des prisons.

L'Etat contemporain a un devoir : celui d'occuper le prolétariat, rejeté comme inutile pour l'industrie privée, de lui assurer le droit au travail. Ce but ne peut-être atteint dans la société actuelle qu'au moyen du crédit public, qui procurera les moyens nécessaires. Il est vrai que les énormes sommes que ces réformes exigeront feront accroître de beaucoup la classe parasitaire des rentiers : mais au moins la classe ouvrière tirera de là de grands profits qui compenseront toutes les pertes causées par l'accroissement des impôts et, ce qui est plus important encore, cette opération détruit le sol sous les pieds même des rentiers, en nous rapprochant d'un nouvel ordre social, quand l'exploitation non-seulement par voie de crédit public, mais sous toutes ses formes, disparaîtra.

Mais cette influence bienfaisante du crédit public est encore une affaire de l'avenir : dans le moment présent, les emprunts publics ont une tendance générale à accroître l'inégalité des fortunes, en ouvrant de bons placements

pour des capitaux inoccupés et moins lucratifs, et en laissant le paiement des intérêts et de l'amortissement reposer sur les classes pauvres et le plus fortement imposables.

L'influence pernicieuse du crédit public sur la répartition des richesses dans la société actuelle est encore renforcée par cette circonstance, que les rentes publiques sont un des principaux objets de la spéculation de la Bourse. La quantité des personnes qui vivent exclusivement de la vente et de l'achat des papiers publics est énorme, et augmente continuellement. Ces spéculations sont une cause des crises financières où les grands banquiers s'enrichissent sans cesse, et les petits propriétaires des rentes publiques se ruinent fréquemment.

Un Etat à trois moyens d'alléger le poids de sa dette :

1^o L'amortissement ; 2^o La conversion de dettes portant un intérêt élevé en dettes portant un intérêt moins élevé, ou des dettes perpétuelles en dettes viagères, soit à terme ; enfin, 3^o La banqueroute soit totale, soit partielle. La première supprime simplement par l'autorité de l'Etat, la dette publique ; la seconde en modifie par contrainte les conditions primitives.

Examinons chacun de ces moyens séparément. On appelle « amortir », rembourser le capital d'une dette. S'il s'agit du crédit à court terme, il ne reste qu'à payer cette dette au terme convenu ; ou, au besoin, de la consolider en une dette à longue échéance, comme nous l'avons vu en parlant de la dette flottante.

Quant à l'amortissement des dettes à long terme, on l'exécute par des procédés les plus divers, mais ils peuvent être réduits tous à deux types.

1^o Un prompt amortissement de toute la dette ou d'une grande partie : *a*) par la vente des terres publiques, ou *b*) par l'introduction d'un impôt suffisant à ce but. Le

premier moyen est possible seulement pour des Etats ayant de grands domaines publics, mais leur vente exécutée rapidement conduit d'ordinaire à de grandes pertes.

D'un autre côté, il est désirable que l'Etat non-seulement ne s'aliène pas les biens économiques qu'il possède, mais qu'il en acquière de nouveaux. Il doit, dans un temps à venir, prendre dans ses mains toute la production en général. Il est donc nécessaire qu'il conserve ses éléments dans ses mains. Il peut même dès aujourd'hui coloniser ses terres, y poser les commencements d'une culture publique qui pourront occuper la masse des ouvriers en chômage.

L'autre moyen, l'introduction d'un grand impôt qui, dans quelques années, donnera la somme nécessaire pour amortir la dette publique, a été préconisé par Ricardo. Il supposait qu'un amoindrissement du crédit public, ainsi causé, correspondrait à un élargissement du crédit entre les personnes privées.

Il est vrai que, par exemple, une dette 5 % qui exige annuellement 100 millions d'impôts, fait improductifs dans la production nationale 2.000 millions qui servent seulement pour le payement des intérêts, et qu'il serait mieux de payer de suite tout le capital.

Mais cette mesure, juste théoriquement, provoquerait une ruine inévitable de la petite industrie qui serait forcée de recourir au crédit, et celui-ci est pour elle toujours plus cher que pour la grande.

D'un autre côté, c'est une chose bien connue que la répartition d'impôts proportionnelle aux revenus, est une chimère irréalisable. Leur poids repose principalement sur le peuple travailleur, le capital a toujours moyen de s'en libérer en grande partie. Cette injustice inévitable serait

centuplée si l'on voulait introduire une taxe assez considérable pour amortir de suite les dettes publiques.

Nous voyons donc que l'amortissement prompt est impraticable, et qu'il faut lui préférer l'amortissement lent, par fractions minimes. Le premier système présenté à cet égard fut le fond d'amortissement. Dans les commencements de la dette publique d'Angleterre, on affectait une taxe spéciale, un *fund* à chaque emprunt que l'on contractait. Mais cette méthode devint dans la suite peu commode : le produit de quelques taxes restait au-dessous de la somme qu'on en attendait, le produit des autres la dépassait, et la multiplicité des fonds produisait la confusion. Tous ces fonds furent donc réunis et constituèrent le fonds d'amortissement. Ce fonds fonctionnait d'après le système de l'intérêt composé, c'est-à-dire que l'on achetait des titres de la dette qui, au lieu d'être annulés, continuaient à exister et donnaient lieu à la perception des intérêts. Ces derniers venaient chaque année s'ajouter au fonds destiné à racheter la dette publique.

Les illusions qu'on se faisait sur ce fonds d'amortissement ont conduit à une déception complète. D'un côté, l'Etat dès qu'il avait besoin d'argent mettait la main sur les rentes de l'amortissement, les aliénait et était ainsi poussé au gaspillage. D'un autre côté, il est difficile de placer productivement toutes les sommes dont s'accroît le capital primitif : enfin, la stagnation économique produit fréquemment la destruction des capitaux. Voilà pourquoi ce système d'amortissement pratiqué autrefois partout, est maintenant généralement abandonné. L'Angleterre y a complètement renoncé. Quand le trésor anglais amortit, c'est-à-dire achète les titres des consolidés, il les détruit aussitôt et les efface des registres de la dette publique.

Il est donc préférable d'amortir les dettes publiques lente-

ment au moyen des excédents de recettes sur les dépenses ou des contributions extraordinaires. Mais pour obtenir ces excédents, il faut non-seulement une stricte économie des dépenses, mais ce qui est plus important, des mesures ayant pour but l'augmentation du bien-être du peuple et une bonne répartition des impôts.

Mais quand un pays est chargé de taxes très lourdes et mal assises, il vaut mieux employer les premiers excédents budgétaires à diminuer ces taxes. De même, il faut ajourner le rachat de la dette consolidée quand il y a un grand nombre d'engagements à terme, si en même temps le produit des impôts est lourd pour le peuple.

Remarquons enfin que l'établissement d'un fonds spécial affecté à l'amortissement d'une dette peut être justifié quand la dette a été contractée pour couvrir une dépense profitable, non à la nation tout entière, mais à une certaine classe ou à une sphère d'intérêts limitée.

Un autre moyen de réduire une dette publique c'est la conversion ou l'abaissement du taux d'intérêt de cette dette. Les principes sur lesquels repose cette opération, c'est que l'Etat a le droit de rembourser quand il lui plaît, *au pair*, ses dettes perpétuelles, et d'autre part que le créancier n'a jamais le droit d'exiger ce remboursement. Si l'Etat a eu la prudence d'emprunter aux environs *du pair*, il trouve donc beaucoup d'occasions, notamment quand les capitaux sont abondants et le taux courant d'intérêt bas, de faire une conversion qui allège les charges nationales annuelles.

On choisit toujours pour accomplir cette opération un moment où l'abaissement du taux d'intérêt est constant.

D'un autre côté, l'Etat doit s'assurer des capitaux qui devraient être remis aux créanciers qui ne consentent pas à la conversion de leur dette.

Il est évident que si l'on a choisi un temps convenable, quand les créanciers ne peuvent plus espérer de mieux placer leurs capitaux que dans les rentes de l'Etat, ils consentiront forcément et un petit nombre seulement retireront leur argent.

La conversion doit être générale pour tous les porteurs d'une rente d'un même type et d'une même origine.

Elle doit consister dans le simple échange d'un titre de rente au pair contre un autre portant un intérêt moindre, mais remis aussi au pair.

On ne doit pas, évidemment, convertir un fonds qui est au pair en un autre qui en est très éloigné, en accordant ainsi aux rentiers un capital beaucoup plus considérable que le capital de l'ancienne dette.

Pour faciliter une conversion, on peut suspendre le droit de conversion ultérieure pour quelques années. Dès qu'une conversion est rendue possible par la situation du marché, elle devient non-seulement un droit, mais un devoir pour le gouvernement : autrement, dans l'intérêt des rentiers on commet une spoliation envers les contribuables.

Mais la conversion peut présenter aussi des dangers, quand un grand nombre de rentiers exigent le remboursement, pour jeter les capitaux retirés des rentes publiques dans la production, et provoquent ainsi des crises.

Quant à la question de la banqueroute, soit totale, soit partielle, comme moyen de se libérer d'une dette publique par l'Etat, cela concerne principalement le papier-monnaie.

Le papier-monnaie. — Le billet de banque s'est développé tout naturellement du billet à ordre, qui a beaucoup d'inconvénients comme : 1^o une signature inconnue ; 2^o un montant qui n'est pas rond et qui est incommode dans les échanges ; 3^o une échéance lointaine.

Les billets de banque à vue et au porteur permettent

d'éviter tous ces inconvénients. Voilà pourquoi ils sont volontiers acceptés, et même recherchés par le public. Il se forma donc des établissements spéciaux, des banques d'émission, escomptant des effets de commerce, c'est-à-dire fournissant immédiatement aux commerçants le montant d'une créance, qui ne sera exigible que dans quelque temps, en billets de banque, payables sans délai et sur simple présentation.

Ces billets se sont insinués dans la circulation et sont universellement acceptés, grâce à la promesse d'échange immédiat contre de l'or ou de l'argent. Ils sont plus portatifs que les métaux et ne leur cèdent en commodité à aucun autre égard.

Il existe une question très controversée en économie politique : quelle somme en métal doit avoir la Banque dans ses caisses ? Les adeptes de *currency-principle* sont d'avis qu'elle doit tenir des espèces pour une somme équivalente à celle qu'on a émise en billets. Ce principe, du reste, n'a jamais été réalisé. L'expérience prouve qu'il suffit d'avoir une somme permettant de racheter tous les billets qui se présenteraient au remboursement, ce qui constitue la base du *banking principle*.

La loi de Peel, qui a organisé la Banque d'Angleterre, se base sur le premier de ces principes (le *currency principle*), mais depuis lors (en 1847, 1857 et 1867), elle a été prise trois fois en défaut. Il fallut élargir l'émission beaucoup au-delà des bornes indiquées par l'enceinte. Et ces simples mesures ont permis d'éviter de très sérieuses crises.

L'expérience montre à chaque banque quelle doit être la somme de métal qu'elle doit avoir pour assurer l'échange ininterrompu de ses billets.

Supposons que cette somme doive être égale au tiers de

la valeur des billets émis. Les deux tiers restant ont pour base, au lieu de métaux, l'avoir des personnes auxquelles la banque a prêté ces billets.

Pour assurer l'échangibilité de ses billets, la banque doit agir d'après les règles suivantes : 1^o escompter seulement de bons effets à court terme pour qu'on puisse les réaliser en cas de besoin et 2^o de ne pas émettre de billets plus que la circulation n'en peut absorber dans le moment donné. Chaque tendance à passer cette limite doit être retenue par une élévation du taux d'escompte.

En observant ces conditions, les billets de banque ont toute leur valeur, ils sont au pair avec l'or. D'un autre côté, quand l'échangibilité ininterrompue est assurée, les banques ne peuvent émettre de billets que pour la somme qui est nécessaire pour saturer la circulation et accomplir toutes les transactions commerciales.

C'est un maximum qui ne peut être dépassé d'aucune manière, car chaque surplus étant inutile et de trop pour la circulation, tendrait à rabaisser la valeur des billets. Il est évident que leurs possesseurs se jetteraient de suite à la banque en exigeant leur échange, ce qui retirerait de la circulation tout le superflu. Tout cela se rapporte au cas où les billets de banque ne sont pas imposés par la loi, mais sont reçus volontairement à cause de la commodité qu'ils présentent et de la certitude qu'on a qu'il seront remboursés à la première réquisition en espèces métalliques. Dans ces conditions les billets de banque se nomment des banknotes.

Nous voyons que les banknotes n'ont pas besoin d'avoir une couverture métallique qui soit égale à leur somme en circulation pour rester au pair.

Mais cet équilibre peut-être aisément rompu de plusieurs manières. En voilà par exemple une qui se rencontre fré-

quement. Les gouvernements contractent souvent des emprunts à découvert dans les banques qui font des émissions correspondantes de billets. Et pour remplacer la couverture, le gouvernement confère au billet de banque le cours légal (*legal tender*), la faculté de libérer une dette et il les accepte pour paiement des impôts.

Le cours légal peut ne pas être uni au cours forcé. Le particulier n'est pas forcé d'accepter le billet ayant cours légal. Au cas où cette liberté n'est pas laissée, nous avons le cours forcé qui consiste à rendre obligatoire l'acceptation des billets de banque pour leur valeur nominale dans les transactions, et à dispenser la banque du devoir de les rembourser en espèces ou à vue.

Il est absolument indifférent si c'est l'Etat qui émet directement des billets à cours forcé, ou s'il les fait émettre par une banque, quand l'opération se fait à son profit pour lui procurer des ressources à cause d'une guerre, pour les armements ou pour combler des déficits. Nous avons alors un véritable emprunt forcé, conclu avec un prêteur indéterminé (le public), emprunt qui ne porte pas de profit au prêteur réel. Mais il y a un autre cas. Quand on veut par le cours forcé éviter une crise financière sans que l'Etat cherche à se procurer des ressources par cette voie. Quand une banque se trouve embarrassée, l'Etat peut lui accorder l'autorisation de suspendre momentanément ses paiements en espèce jusqu'à ce qu'elle se soit procuré les ressources nécessaires.

Mais, en général, on recourt au cours forcé parce que l'Etat a besoin de ressources qu'il ne peut se procurer au moyen de l'impôt ou de l'emprunt ordinaire et sans payer d'intérêt. L'opportunité d'une telle mesure dépend des circonstances de chaque moment. Pour en juger, il faut comparer les gains et les pertes que l'on fait. Quand on ne peut

se procurer de l'argent autrement, ni si vite, ni avec un aussi léger sacrifice, et que le besoin de l'Etat est légitime, ce moyen est préférable. Principalement dans le cas où la monnaie métallique étant devenue très rare, on satisfait du même coup un besoin de la circulation.

En France, par exemple, il est arrivé, après 1870, que l'accroissement de la circulation fiduciaire correspondait à une diminution de la circulation métallique, produite par l'obligation de payer la somme énorme de cinq milliards à l'Allemagne.

Ainsi, quoique la circulation fiduciaire se trouvât accrue, la circulation totale ne l'était pas, et la dépréciation des billets à cours forcé était évitée. Quelques auteurs disent même que dans des cas comme celui-ci, il n'y a pas, à proprement parler, de dette contractée par l'introduction du cours forcé ; qu'au contraire il y a plutôt une création du capital par l'Etat qui correspond à une découverte de nouvelles mines de métaux précieux dans le pays et qu'une création de capitaux par voie d'émission de billets de banque a lieu jusqu'au moment où la dépréciation commence.

Cette théorie est tout à fait erronée. Elle confond deux choses : le capital réel et le billet de banque qui en est seulement un reflet, un représentant d'une partie de capital réel, de la monnaie métallique dans les caisses de la banque ou de marchandises dans la circulation.

Quand l'encaisse métallique et la circulation des marchandises diminuent, le billet de banque cesse de représenter une richesse réelle et il perd sa valeur. Dans ce cas, le billet de banque émis par l'Etat représente encore au plus les futurs revenus de l'Etat, mais par lui-même il n'a aucune valeur. En tout cas, si les émissions ne dépassent pas les besoins de la circulation, l'Etat ne contracte pas de dette, il remplit seulement une de ses fonctions : il pro-

cure à la société des moyens d'échange, mais il ne crée pas de capitaux. Le papier-monnaie devient une dette quand la circulation se rétrécit, et une certaine quantité de billets émis devient superflue ; l'Etat a alors le devoir de les retirer.

En général, nous pouvons formuler comme suit : si avec une saturation complète du marché monétaire, la banque fait de nouvelles émissions et suspend en même temps l'échange des billets contre du métal, ils cessent d'être des banknotes et deviennent du papier-monnaie, dont le cours baisse proportionnellement à l'augmentation de leur quantité ; et les prix de toutes les autres marchandises haussent proportionnellement. La différence essentielle entre les banknotes et le papier-monnaie consiste en cela que les premiers sont acceptés volontairement et au pair, et que les deuxièmes ont un cours forcé, c'est-à-dire que l'Etat oblige les citoyens de les compter à leur prix nominal dans les transactions commerciales et qu'il les accepte lui-même pour le payement des impôts.

Les suites de la dépréciation monétaire produite par l'établissement du cours forcé chez les différentes classes sociales et pour la société entière sont très variables. Une de ces suites est incontestable : le salaire ne hausse jamais proportionnellement à la dépréciation des billets, c'est-à-dire qu'en réalité les salaires baissent. Les capitalistes ont donc une source de gains dans l'introduction du cours forcé, mais cela se produit au détriment de la classe ouvrière.

D'autre part, le cours forcé agit comme une sorte de protection pour l'industrie nationale contre la concurrence étrangère. Pour ces raisons, le papier-monnaie trouve beaucoup de défenseurs parmi les industriels et les commerçants. Mais leurs intérêts sont en opposition avec l'intérêt général de la société. Le cours forcé est pour un peuple une cause d'isolement économique. Les affaires avec l'étranger ne se

font qu'au comptant, car autrement une créance pourrait se trouver diminuée à l'échéance.

Si l'exportation se développe même quelquefois par ce régime, grâce à l'abaissement du prix de revient des marchandises produites à l'intérieur, ce résultat n'est atteint que par l'abaissement correspondant des salaires.

Le moyen le plus simple pour sortir du régime de cours forcé est la *dévaluation*, c'est-à-dire l'abaissement juridique de la valeur nominale du papier-monnaie jusqu'à l'abolition complète de l'agio. Si le rouble, par exemple, ne vaut *de facto* que 60 kopeck, il faut décider qu'il ne sera accepté dans toutes les transactions que pour 60 kopeck. Mais cette mesure ne réussit pas toujours et elle est liée à de grands inconvénients. D'abord, il est très difficile de trouver un point fixe de la valeur de la monnaie, auquel on pourrait se tenir pour exécuter la dévaluation. Mais ce qui est plus important, c'est que les salaires restant les mêmes et les prix des marchandises montant après cette opération financière, la dévaluation fait empirer considérablement la situation de la classe ouvrière.

Il est donc préférable de contracter un emprunt, d'extraire de la circulation la masse du papier superflu et de le brûler. Mais cette mesure ne peut s'exécuter utilement que quand la somme des billets excessifs et leur dépréciation ne sont pas très considérables. Autrement, quand l'agio est très haut, il faut procéder à l'extinction du papier-monnaie lentement, dans une suite d'années. En tout cas, l'équilibre financier et le change aux environs du pair sont deux conditions nécessaires pour la suppression totale du cours forcé.



LES FINANCES RUSSES

CHAPITRE I^{er}.

Le budget

Nous n'avons des données un peu régulières sur le budget russe que depuis l'époque des grandes réformes opérées sous Alexandre II. En 1862-1863, fut présenté pour la première fois au public un relevé complet des rentrées et des dépenses de l'Etat.

Ces comptes-rendus ont été depuis ce temps publiés chaque année et contiennent un budget de prévision et un autre d'exécution, qui présente les résultats définitivement acquis.

Il est difficile d'avoir des finances régulières et un budget bien contrôlé dans un pays qui n'a pas de parlement. L'élaboration du budget, la désignation des fonds et le contrôle de leur emploi, tout cela appartient en Russie aux magistrats irresponsables. Le budget élaboré par les ministres est soumis aux délibérations du Conseil de l'Empire et à la revision d'une institution spéciale, du contrôle de l'Etat.

Jusqu'en 1862, l'administration des finances russes était dans un chaos complet. Chaque département ministériel avait ses revenus indépendants, qu'il touchait et dépensait à sa guise. Avec un tel système tout budget régulier, embrassant l'ensemble des services publics, était impossible. On a donc en 1861, désigné une commission spéciale, qui était chargée d'examiner les changements à

introduire dans le mode de rentrée des recettes et de paiement des dépenses, dans la comptabilité du Trésor et dans le contrôle. Grâce aux travaux de cette commission, toute l'économie des finances russes fut changée complètement. Un budget général de l'Etat fut institué sur la base des deux principes suivants : 1^o Centralisation des recettes ou unité de caisse ; 2^o Spécialité des crédits. Toutes les sommes perçues au nom du Trésor public doivent entrer dans les caisses du ministère des finances et rien n'en peut sortir sans une allocation budgétaire. Tous les crédits ouverts au budget de prévision doivent être appliqués exclusivement à l'objet indiqué. Ainsi toutes les recettes de l'Etat se concentrent dans ses caisses et de là seulement se dirigent pour couvrir les dépenses prévues par le budget.

Cette loi excellente est en pratique modifiée et entravée par la porte de dérobée des crédits extraordinaires.

Le contrôle de l'Etat surveille l'exécution exacte de ce nouvel ordre de choses. Sa mission est de constater la régularité des rentrées et des sorties, de reviser les comptes, de vérifier la légalité des dépenses, conformément aux allocations et d'en rendre compte chaque année au Conseil de l'Empire. Le Contrôle ayant à sa tête un haut fonctionnaire portant le titre de Contrôleur de l'Empire, ne relève d'aucun département ministériel, il a sa chancellerie, ses agents propres, son budget particulier. C'est un département indépendant, chargé de reviser et de vérifier les opérations du ministère des finances. Grâce aux comptes-rendus de cette institution nous avons des données plus ou moins exactes sur l'état des finances russes auxquelles il ne nous reste en tout cas rien qu'à croire, car il n'y a pas d'autre moyen de les vérifier.

Dans les quatre premières années 1862-1865 de cet ordre de choses, basé sur la centralisation des recettes et sur la

spécialité des crédits, on trouve encore beaucoup d'irrégularités dans son fonctionnement. C'est pourquoi nous comparerons les chiffres plus sûrs de l'époque 1866-1890, en nous basant sur le « Relevé des Budgets ordinaires de l'Etat en 1866-1890 » présenté par le Contrôle de l'Etat en 1892 à Saint-Pétersbourg.

Mais avant de passer à un examen plus substantiel des budgets russes donnons-en un aperçu général.

Le comte Reutern est arrivé aux affaires le 23 janvier 1862 dans un moment peu favorable. La guerre de Crimée avait laissé son héritage de papier-monnaie. Le budget était chargé par la liquidation des anciennes institutions de crédit russes : la mesure qui confiait les chemins de fer russes aux capitalistes étrangers n'avait pas donné de bons résultats, l'insurrection polonaise exigeait de grandes dépenses, le Trésor était mal nourri par des ressources incertaines. D'un autre côté, pour réaliser les grandes réformes d'Alexandre II (réformes agraire, judiciaire, de l'armée, des voies de communications, de l'instruction publique) et pour la russification du pays annexé, il fallait beaucoup d'argent.

Reutern cherchait à résoudre ce problème : faire des économies, car le pays était pauvre et le rendement des impôts modeste et créer des ressources pour les besoins nouveaux. On exigeait aussi de lui le rétablissement de la circulation métallique. Cette dernière question l'occupa d'abord, mais elle eut un résultat malheureux : alors depuis 1866, Reutern laisse de côté tous les soins artificiels pour rétablir les finances russes et choisit un autre plan d'améliorer les finances en développant les forces productives du pays dans l'agriculture, le commerce et l'industrie (chemins de fer, institutions du crédit, élaboration d'un tarif, la protection de l'industrie minière).

Dans le domaine des questions strictement financières, il a réalisé la réforme de la comptabilité et du contrôle par l'unification de la caisse de l'Etat. Il publia en 1862, pour la première fois, le budget. Toutes ces réformes exigèrent de grandes dépenses et produisirent par conséquent une longue suite d'années de déficit. Pour exécuter les réformes et combler les déficits il fallait introduire toute une série d'impôts et augmenter ceux qui existaient déjà, contracter des emprunts intérieurs et extérieurs et faire des émissions de papier-monnaie.

D'autre part, Reutern tâcha de faire des économies. Ainsi dans le budget de 1866 qui se chiffrait par un déficit de 60 millions, il imposa une réduction de 10 % sur les crédits de tous les départements, malgré une forte opposition des autres ministres. Grâce à cette sage économie, la situation financière russe devint vers 1870 assez satisfaisante, du moins pour un spectateur superficiel. Mais cela ne dura pas longtemps. Dès l'année 1873, le Contrôleur de l'Empire se plaignait dans son compte-rendu annuel « que la préoccupation de faire des économies s'affaiblit d'année en année et c'est dans ce relâchement qu'il faut chercher la cause principale du déficit qui a surgi dans le budget de 1873, malgré l'accroissement constant des ressources de l'Etat ». Le Contrôleur exigeait donc une limitation des dépenses prévues et non prévues. Mais en général, à l'exception de 1873, la situation favorable du budget continuait jusqu'à 1876. Depuis cette année, l'équilibre budgétaire est de nouveau ébranlé et ruiné pour de longues années, grâce à la guerre d'Orient 1877-1878.

Reutern, prévoyant la guerre, offra sa démission. Il présenta au Czar un mémoire dans lequel il prouvait qu'une guerre même heureuse, ferait non seulement perdre à la Russie tous les bons résultats qu'elle avait obtenus par vingt ans de réformes, mais encore qu'il faudrait après la

guerre, vingt autres années pour arriver à la même situation financière qu'elle occupait en 1876. Sur des sollicitations pressantes, il resta néanmoins à son poste. L'énorme déficit de 1876 fut comblé par l'émission des obligations de Banque à 5 % pour une somme de 100 millions. A cause de la guerre il fallait faire toute une série d'émissions de roubles-crédit (pour 479,370,000 roubles) et des emprunts intérieurs et extérieurs. Ne pouvant plus élever les impôts, Reutern eut l'idée de prescrire en 1876 le paiement en or pour les droits de douane.

A peine la paix fut-elle signée que Reutern céda son poste à Greig, 7 juillet 1878.

L'administration de celui-ci a été bien insignifiante. Les deux exercices budgétaires qui suivirent la guerre furent assez satisfaisants. Mais l'augmentation des recettes provenait seulement de l'introduction dans la circulation d'une masse de nouveaux billets de crédit, émis pendant la guerre, ce qui provoqua aussi une animation artificielle de la production. L'importation et le rendement de la douane s'élevaient de même que le rendement de l'impôt sur les boissons à cause de la hausse des salaires et du retour de l'armée. Toutes les administrations demandèrent en même temps par suite de l'abondance du papier-monnaie des crédits supplémentaires. Pour liquider les dépenses de la guerre, Greig fit de nouvelles émissions de papier-monnaie et de nouveaux emprunts et éleva les droits de douane. Mais tout cela ne suffit pas : Pour combler le déficit des années 1878-1879 Greig eut recours à l'établissement de nouveaux impôts, ce qui provoqua le mécontentement général.

Pour surcroît de malheur, l'année 1880 donna de très mauvaises récoltes, la disette apparut partout. Tous les objets de consommation renchérirent, les transactions commerciales diminuèrent. A cause de tout cela les revenus

de l'Etat s'amoinquirent, les recettes des chemins de fer baissèrent, beaucoup de fabriques furent fermées, etc. En septembre 1880, furent constatés les signes d'une crise, par la baisse rapide des cours et par la stagnation générale des affaires. L'année 1880 se chiffra d'un déficit considérable. On changea le ministre. M. Abaza se chargea du portefeuille de ministre des finances dans un moment très difficile et très sérieux. Il abolit l'impôt sur le sel en le remplaçant par l'élévation des droits de la douane. Il s'occupa ensuite de la régularisation de la circulation fiduciaire russe et fit émettre à cet égard un ukaze, qui aurait eu les meilleurs résultats, s'il avait été exécuté. Il faut ajouter que la situation économique était bien pénible. A cause de mauvaises recettes et de disette il fallut puiser au Trésor des sommes importantes pour les nécessités, l'exportation du blé diminua, l'importation des marchandises dépassa de 125 millions l'exportation, l'or reflua à l'étranger, ce qui opprima le cours.

Le budget de 1881 présentait de nouveau un déficit, que le ministre ne voulait pas cacher. M. Abaza érigea la franchise en principe, il voulait atteindre ainsi des économies sérieuses, surtout à l'égard de l'armée.

Le ministre suivant (depuis le 6 mai 1881), M. Bunge, se posait ainsi le programme de son activité : l'équilibre des recettes avec les dépenses en observant la plus stricte et la plus prudente économie : l'amélioration du système des impôts, par leur plus équitable répartition, la protection de l'industrie nationale : le développement d'un crédit accessible à toutes les classes de la société, enfin l'amélioration et la consolidation du système monétaire.

Mais l'exécution de ce programme restait bien en arrière. L'économie tant prêchée et louée n'était observée par personne, chaque administration demandait d'année en année

des augmentations pour ses dépenses, le budget dépassait chaque année le budget de l'année précédente et cela sans parler des dépenses extraordinaires. La répartition plus équitable des impôts était en partie exécutée par M. Bunge. Il haussa les droits de douane, supprima les capitations, supprima les fonds de chemins de fer, annexa les dépenses des paiements du rachat, établit une surveillance des institutions de crédit privées, essaya de mettre le crédit de l'Etat à la disposition de la noblesse et des paysans et de soutenir l'industrie sucrière par des droits d'exportation. Il fut le premier à autoriser la publication des chiffres mensuels des revenus de l'Etat.

Le budget de 1882 se solda presque sans déficit grâce à l'économie prudente de M. Bunge. L'année 1883 n'était pas consolante : on construisait de nouvelles lignes stratégiques et des forteresses, on réarmait les troupes. Le cours du rouble baissa. La rentrée des revenus n'était pas bonne. Pour faire face au déficit qui renaissait M. Bunge fut obligé d'augmenter les impôts et de recourir à de nouvelles opérations de crédit. L'année 1884, au point de vue économique, n'était pas plus favorable. Les prix du blé, à cause de la concurrence de l'Inde et de l'Australie, baissèrent considérablement. Pour combler le déficit de cette année, M. Bunge entreprit diverses mesures de crédit. En 1885 survint une crise commerciale et industrielle, la récolte était extrêmement faible. Le budget constatait un grand déficit. La situation politique (en Afghanistan et en Bulgarie) y contribuait aussi. De nouveaux impôts furent introduits.

L'année 1886 fut des plus lourdes au point de vue économique et financier avec un déficit de 49 millions de r. Malgré la création de nouveaux impôts et l'élévation de ceux existant, les revenus de l'Etat ne rentrèrent qu'avec de grands arrérages. Les prix du blé baissèrent encore, l'ex-

portation diminua de 60 millions de roubles. Le cours était très bas. M. Vychnégradsky obtint le portefeuille des finances. L'année 1887 présente quelque amélioration : l'exportation augmente de 100 millions de roubles, l'industrie s'anime, mais le cours du rouble reste bas. Le budget de 1887 a été clos avec un déficit insignifiant et celui de 1888 sans déficit, mais seulement grâce aux lourds impôts nouvellement introduits. M. Vychnégradsky commença déjà cette année la série de conversions de la dette publique et d'achat des chemins de fer par l'Etat, qui continuèrent les années suivantes.

L'année 1888 au point de vue économique se divise en deux périodes. Dans la première, le cours, grâce aux bruits de guerre, descendit à 50 kopecks, les fonds baissaient terriblement. Mais les bruits s'apaisèrent et la récolte étant bonne, le rouble haussa considérablement. Les impôts rentraient si régulièrement qu'on pouvait régler le budget sans déficit et même avec un excédent. Néanmoins on introduisit quelques nouveaux impôts.

L'année 1889 fut brillante au point de vue financier, elle donna une plus-value considérable, la récolte fut moyenne, mais l'importation augmenta et le cours du rouble haussa. Dans le courant des trois premières années du ministère de M. Vychnégradsky, le budget est non-seulement sorti du déficit chronique, mais encore il a atteint des plus-values de recettes considérables. L'année 1890 fut aussi bonne, quoique la récolte fut faible et l'exportation s'en ressentit. Au point de vue de l'exécution du budget, la suppression des avances en compte sur l'exercice futur a une certaine importance. Celles des administrations qui ont besoin de recourir à ces sortes d'avances sont obligées désormais de les signaler dans leurs prévisions budgétaires. Quelques nouveaux impôts ont été introduits et les droits de douane

élevés. On achetait des lignes de chemins de fer et l'on continuait la série des conversions.

Retournons maintenant au « Relevé des budgets ordinaires de l'Etat en 1866-1890, » présenté par le Contrôle de l'Etat :

Années.	Revenus.	Dépenses.	Surcroît	
			des revenus.	des dépenses.
1866	356,426,166	413,238,012		56,871,846
1867	414,969,143	424,904,090		9,934,947
1868	421,560,460	441,282,999		19,722,539
1869	457,496,342	468,797,909		11,301,567
1870	480,558,832	481,763,948		1,205,116
1871	508,187,576	499,734,633	8,452,943	
1872	523,057,196	522,427,475	629,721	
1873	537,942,323	539,140,337		1,198,014
1874	560,819,380	543,317,034	17,502,346	
1875	577,617,243	543,221,521	34,395,722	
1876	560,985,254	574,106,018		13,120,764
1877	550,818,580	586,549,603		35,731,023
1878	625,972,735	601,291,521	24,681,214	
1879	662,973,822	643,892,258	19,081,564	
1880	652,438,338	644,505,314	7,933,024	42,066,072
1881	687,458,956	732,413,150		45,254,194
1882	708,668,332	709,052,685		384,353
1883	710,645,962	723,673,259		13,027,297
1884	709,149,958	727,902,675		18,752,717
1885	765,410,380	806,614,346		41,203,966
1886	782,923,916	832,391,852		49,467,936
1887	832,333,613	835,849,860		3,516,247
1888	900,829,333	840,419,494	60,409,839	
1889	944,390,769	857,881,126	86,499,644	
1890	950,819,240	877,779,550	73,039,690	
	<u>15,884,143,847</u>	<u>15,922,210,669</u>	<u>37,692,659</u>	<u>362,759,502</u>
				<u>-38,066,822-</u>

Nous avons dans ce tableau, les budgets, revenus et dépenses ordinaires seulement.

De ces chiffres, nous voyons avant tout que pendant vingt-cinq ans, 1866-1890, les revenus ordinaires de l'Etat

se sont accrus plus de deux fois et demie et les dépenses seulement deux fois. Mais il faut introduire ici quelques observations : il s'est passé dans le contenu matériel de l'époque examinée des budgets, beaucoup de changements, auxquels il faut faire attention, pour obtenir des chiffres homogènes qu'on pourrait comparer. Nous avons en vue l'introduction dans les budgets ordinaires de l'Etat, quelques chapitres de dépenses de 1880-1890 qui étaient auparavant l'objet de comptes et de budgets spéciaux. Ainsi par exemple, on a introduit dans le revenu de l'année 1887, quelques revenus extraordinaires de la Banque de l'Etat, obtenus par l'abolition des comptes spéciaux des anciennes institutions de crédit.

On a ensuite joint le fonds spécial des chemins de fer avec les recettes générales du Trésor et enfin on a inscrit dans le budget de 1885 l'opération du rachat des paysans seigneuriaux, ce qui a considérablement relevé la somme des recettes et des dépenses, de 50 millions de roubles. De l'extension du réseau des chemins de fer de l'Etat, il résulta aussi une grande augmentation des uns et des autres.

Enfin, une très grande influence sur l'augmentation des chiffres du budget provient de la fluctuation du cours du rouble. Après la guerre de Crimée, le cours du rouble de papier-monnaie était presque égal au rouble métallique, mais bientôt il commença à baisser : en 1864 le rouble en or valait seulement 1 rouble 18 kopecks en papier-monnaie.

Depuis ce temps, il a changé comme suit :

En 1866. . . kop.	131 ¹ / ₂	1871	Depuis
1867.	118	1872	120
1868.	118	1873	à
1869.	126	1874	
1870.	129	1875	116

En 1876. . . kop.	123 ¹ ₂	1884 . . . kop.	158
1877.	148	1885	157 ¹ ₂
1878.	157	1886	164
1879.	158 ¹ ₂	1887	178
1880.	153	1888	170
1881.	152	1889	152
1882.	158 ¹ ₂	1890	140
1883.	162		

En général, nous voyons que le cours a considérablement baissé, ce qui a de beaucoup relevé les dépenses en or faites par l'Etat. La hausse du cours du rouble de crédit en 1887-1890, n'a pas diminué les chiffres du budget, grâce à un mode particulier d'inscription des revenus et des dépenses en or. Ces recettes et ces dépenses étaient inscrites non à leur cours réel de chaque année, mais d'après un cours convenu pour chaque budget. Ainsi il était désigné à 1 rouble 50 kopecks pour les budgets de 1877 à 1887, c'est-à-dire pour quelques années un peu plus bas et pour les autres beaucoup plus haut que la valeur réelle du rouble en papier-monnaie.

Cela a non-seulement haussé les chiffres des budgets, mais a fictivement fait pencher la balance au profit des revenus, par exemple, pour l'année 1890, de 13 millions de roubles. Ce surcroît des revenus sur les dépenses n'était réellement que de 60 millions de roubles, tandis qu'il est inscrit pour 73 millions de roubles. On comprend facilement quel galimatias il s'est produit, grâce à ces hypothétiques désignations du cours du rouble.

Si l'on fait attention à toutes ces influences accidentelles sur les chiffres des budgets pendant la période de vingt-cinq ans, 1866-1890, alors le rapport d'augmentation des revenus et des dépenses, indiqué par nous plus haut, changera

considérablement. On peut accepter qu'après vingt-cinq ans les dépenses se sont accrues une fois et demie et les revenus deux fois¹.

Cette différence, c'est le résultat de la variété des conditions dont dépendent les dépenses d'un côté et les revenus de l'autre. Les dépenses croissent toujours d'une année à l'autre, comme si elles étaient sous la pression d'une force interne, c'est-à-dire grâce au développement naturel de l'Etat et de ses besoins. L'augmentation des revenus n'était pas si continue ni si égale, elle procédait par secousses, sous la pression d'une force extérieure qui était l'introduction continue des impôts nouveaux, et les impôts ne sont pas en Russie une source bien constante, elle est plutôt intermittente que continue. Après chaque mouvement en avant il y a comme une halte, et même un mouvement en arrière.

La plupart des impôts russes étaient introduits seulement en vue des buts fiscaux, sans rapport aux conditions économiques du pays : ainsi ils augmentent pour quelque temps le revenu, mais en le condamnant d'avance à l'improductivité : souvent l'augmentation de l'impôt provoquait la diminution de la consommation et par suite la diminution du revenu. Les chiffres du tableau des budgets confirment entièrement cette idée, on voit que les revenus vont comme en suivant les dépenses, en restant en arrière d'elles d'une année. Dans quelques cas seulement, grâce à une tension spéciale, les revenus atteignent le même chiffre que les dépenses, mais dans les années suivantes, ils restent de nouveau en arrière.

Tel est le budget ordinaire. Passons maintenant à l'extraordinaire :

Le grand ennemi de l'équilibre budgétaire en Russie est

¹ *Messenger de l'Europe*, août 1892.

l'habitude qu'ont diverses administrations de réclamer des crédits supplémentaires. On voulait plusieurs fois clore cette porte dérobée par où différents services échappaient aux limites budgétaires. Les suppléments de crédit accordés ne dépassaient pas jusqu'à 1876, la moyenne annuelle de 75 millions de roubles, mais depuis ce temps, grâce à la guerre, les dépenses extraordinaires ont englouti pendant six ans 1876-1882, la somme de 1,107,481,518 roubles, après quoi elles sont retombées de nouveau à 80-90 millions de roubles par an. Elles constituaient en 1867, 70 millions de roubles : en 1875, 65 millions de r. ; en 1882, 92 millions de r. ; en 1884, 87 millions de r. ; en 1891, 240 millions de roubles.

Dans les trois années 1890, 1891 et 1892, elles se sont particulièrement accrues grâce à la disette. Ainsi les dépenses pour les dix premiers mois de 1892, constituaient 218 millions de roubles.

Les sources principales de ces dépenses sont les guerres de Turquie, de Khiva, le réarmement des troupes, qui exige chaque année 40 ou 45 millions et la construction des chemins de fer. Toutes ces dépenses n'ont presque aucun revenu correspondant, elles sont couvertes habituellement au moyen d'emprunts, que l'on nomme ressources ou revenus extraordinaires. Ce sont de singuliers revenus, dont il faut payer chaque année des millions d'intérêts. Grâce à ces expédients, les budgets extraordinaires ne changent pas beaucoup les résultats généraux des ordinaires que nous avons vus.

Mais si, laissant de côté tous les trucs et expédients de comptabilité, nous ajoutons les dépenses extraordinaires aux dépenses ordinaires, nous obtiendrons ce triste résultat que les budgets généraux se chiffrent habituellement par 100 à 150 millions de roubles de déficit par an. Ce

déficit est du reste très bien masqué, mais cela ne change pas les résultats qui sont en définitif déplorables.

Outre les dépenses extraordinaires pour l'armée et les chemins de fer, chaque ministère en fait, a l'habitude constante d'exagérer ses devis. Si quelque dépense a un prétexte plausible, elle passe pour indispensable. Chaque administration, ne tenant compte des conclusions du Contrôleur de l'Empire qui exige sans cesse des économies, formule envers le Trésor des demandes irréalisables, que l'on satisfait pourtant : il faut prouver au monde que la situation financière est excellente. Et il se rencontre rarement en Russie un ministre qui aurait assez de courage pour ne pas masquer dans son budget le déficit par des chiffres problématiques de recettes et pour prévoir ouvertement les dépenses extraordinaires qu'exigent toujours l'équipement complémentaire des troupes, le service des intérêts des chemins de fer, les subsides et secours divers.

Le compte exact des budgets extraordinaires n'est pas fait, le Contrôle de l'Etat lui-même ne peut le donner, surtout pour les revenus, qui sont des sommes obtenues par voie d'emprunts, ou des sommes ayant un caractère d'opération de crédit : comme dépôts permanents. Les données des dépenses extraordinaires sont plus sûres. Elles étaient dans la période 1867-1890 :

1 ^o Pour les besoins militaires (guerres).	1,107,500,000
2 ^o Pour les constructions des chemins de fer	4,219,000,000
3 ^o Pour la construction des forts	68,500,000
	<hr/>
	2,395,000,000

Dans cette somme ne sont pas comprises les dépenses pour le réarmement, l'équipement de l'armée, pour la construction des forteresses et les dépenses moins considérables et supplémentaires des autres ministères¹.

¹ *Messenger de l'Europe*, août 1892.

CHAPITRE II.

Les revenus de l'Etat.

Les revenus ordinaires de l'Etat sont fournis par les impôts (directs et indirects), les droits régaliens, les biens de la Couronne et les entrées diverses.

Ces revenus donnèrent ensemble pendant l'époque 1867-1889 les sommes suivantes en millions de roubles :

Années	1867	1870	1876	1881	1884	1887	1889
Impôts directs . . .	93	110	132	139	126	171 ¹	180 ²
» indirects . .	208	248	314	370	423	465	523
Domaines de l'Etat	29	30	28	36	45	52	69
Droits régaliens . .	22	19	22	26	27	29	33
Entrées diverses . .	62	70	60	78	83	113	113
Total des revenus .	419	480	559	651	706	830	927

Par conséquent la plus-value dans les revenus ordinaires pour l'époque 1867-1889 était de 508 millions de roubles. La majeure partie de cette plus-value, soit 315 millions de roubles, provient des impôts indirects : viennent ensuite les droits directs (87 m. r.), les entrées diverses (51), les domaines (40) et les droits régaliens (11).

La répartition procentuelle des revenus dans le système général des ressources a été :

¹ Ces 171 mil. r. contiennent 86 mil. r. de paiements de rachat des paysans.

² Ces 180 mil. r. contiennent 92 m. r. de paiements de rachat.

Années.....	1867	1870	1876	1881	1884	1887	1889
	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
Impôts directs....	22	22	23	21	17	27	27
» indirects....	49	51	56	56	59	56	57
Domaines de l'Etat.	7	6	5	5	6	6	7
Droits régaliens...	5	4	4	4	4	3	4
Divers	14	17	12	14	14	14	12

La corrélation mutuelle qui existe entre divers genres de revenus de l'Etat est restée sans grand changement : l'augmentation la plus forte a été pour les impôts indirects qui constituent 57 % du budget en 1889 et 49 % en 1867. Pour les impôts directs, les chiffres correspondants ont été 27 % et 22 %. Mais il faut remarquer que dans la somme des impôts directs de 1889 qui était de 188 mil. de roubles il y avait 92 m. r. des paiements de rachat pour les terres des paysans. Si on les retranche, il ne reste pour les impôts directs que 88 millions de roubles, soit 28 % de la somme des revenus ou 15 % de la somme des impôts (directs et indirects).

Nous considérerons les revenus de l'Etat dans l'ordre suivant :

A) Impôts.

1° Directs (sur les personnes, sur les immeubles, sur les patentes de commerce et sur les revenus).

2° Indirects : a) sur les objets de consommation (boissons, douane, sucre, sel, tabac, pétrole); b) les actes et droits divers (timbre, enregistrement, droit de mutation à titre gratuit, passeports, transports, assurances).

B) Droits régaliens (mines, monnaie, postes et télégraphes).

C) Biens de l'Etat.

Les impôts.

Chaque ministre des finances laisse en Russie une trace durable de son passage par l'élévation des impôts.

Malgré la suppression de la capitation, le budget repose presque entièrement sur le paysan et sur l'ouvrier, sous la forme d'impôts indirects, parmi lesquels la première place est occupée par l'accise sur l'alcool. A cet égard la Russie est restée encore presque au régime de Pierre-le-Grand. Le budget s'est énormément accru sans que la base fiscale ait varié ou qu'elle se soit même élargie. Les classes aisées sont presque tout à fait libres de la participation aux charges publiques, elles ne payent même pas la dixième partie de la somme générale des impôts. Les taxes sur les objets de première nécessité sont nombreuses et lourdes. Les droits sur les objets de luxe et sur la richesse sont rares et légers, ils n'existent presque pas. Ce manque de justice s'explique en partie parce que le paysan est le plus grand producteur et le plus grand consommateur en Russie. Mais il serait juste de dégrever le peuple d'une part de ses charges en instituant par exemple l'impôt sur le revenu. Des réformes de cette sorte sont nécessaires dans l'intérêt même de l'Etat, car maintenant, grâce à la pauvreté du paysan, la rentrée des impôts est incertaine et leur rendement très précaire. Cela concerne non-seulement les droits de consommation, mais les impôts directs, payés aussi en grande partie par les paysans : les uns et les autres sont sujets à de grandes fluctuations. Malgré de nombreuses précautions qui tendent à régulariser la rentrée des contributions directes, malgré la solidarité des communes dans le paiement des taxes, chaque année produit des arriérés considérables qu'il faut combler par le budget. La somme de ces

arriérés est arrivée en 1892 à 230 millions de roubles. Il y a toujours dans chaque gouvernement quelques districts où le recouvrement des taxes, malgré des punitions, n'est pas possible. Pendant l'année 1891, il y avait 19 gouvernements où les arriérés dépassaient 1 million dans chacun, dans 7 ils n'atteignaient pas ce chiffre, dans 24 ils étaient d'un demi-million et dans 19 ils étaient de cent mille roubles¹. Une mauvaise récolte suffit pour mettre le contribuable dans l'impossibilité de payer. L'impôt russe manque donc d'élasticité.

Les impôts directs.

La capitation fut abolie seulement en 1881. L'exécution de cette réforme dura pendant les huit années suivantes consécutives. Il avait été décidé de supprimer la capitation graduellement, en exemptant tout d'abord les petits bourgeois, les paysans sans terres, les serviteurs, ainsi que les paysans qui avaient obtenu par l'émancipation, de tout petits lots de terre, dits de « mendicité », en un mot, libérer de la capitation les plus mauvais contribuables. Cet impôt constituait une part importante dans les revenus de l'Etat. La capitation que payaient les paysans fut élevée en 1862 de 25⁰/₀ et surélevée encore en 1867 de 50 kopecks.

Le premier ministre des finances de l'époque que nous examinons — Reutern — n'a rien fait pour réorganiser le système des impôts qui avait beaucoup vieilli. Le principal des problèmes financiers, la réforme de la capitation, est resté sans changement, bien que celle-ci eût été proposée à la délibération des assemblées provinciales² (Zemstwo).

¹ La Pensée russe, janvier 1893.

² Joukowski. Les impôts directs en Russie. *Messenger de l'Europe*, février 1881.

Sous le ministre suivant, M. Greig, la commission des impôts proposa un projet de réforme de l'impôt personnel. Il consistait à remplacer la capitation par un impôt personnel qui devait frapper toutes les classes de la société, et par un impôt des classes qui ne s'adressait ni à la propriété foncière, ni à la propriété immobilière dans les villes, autrement dit, il exemptait les $\frac{9}{10}$ de la fortune nationale. M. Abaza ne put rien faire pour la suppression de l'impôt personnel.

En 1875, la capitation donnait 58 millions de roubles. Une partie de cette somme (16 millions) fut remplacée seulement en 1881, sous M. Bunge, par l'augmentation de la redevance foncière des paysans de la couronne. Cette redevance foncière (obrok) a été de son côté remplacée plus tard par des paiements de rachat. Le reste de la capitation fut remplacé par l'augmentation de l'impôt foncier et par quelques autres taxes. La capitation se percevait ensemble avec l'impôt foncier. Cette catégorie composite donnait au Trésor en 1879, 1880 et 1881, en moyenne, chaque année 116 millions de roubles.

D'après Kauffmann, les impôts personnels fonciers et forestiers donnaient :

	Millions en roubles		Millions en roubles
En 1867	84	1879	119
1868	91	1880	112
1869	95	1881	116
1870	98	1882	115
1871	95	1883	110
1872	96	1884	105 ¹
1873	94	1885	100
1874	96	1886	90
1875	119	1887	89
1876	117	1888	92
1877	118	1889	92
1878	122	1890	88 ²

¹ P. 140-146, Statistique financière russe.

² Messager des Finances, Années correspondantes.

Il y a donc en tout cas un allègement de 25 millions depuis 1880 jusqu'à 1890. Du reste, il faut reconnaître que le remplacement de la capitation par un impôt foncier était en grande partie un pur changement de forme, car les paysans la payent toujours sous un autre nom.

Le chiffre de l'impôt foncier est fixé sur le nombre des paysans mâles d'une commune et ce n'est pas l'individu, mais la commune, qui est solidairement responsable de l'impôt vis-à-vis de l'Etat. Les paysans supportent encore une autre charge, temporaire il est vrai, mais souvent lourde pour la génération actuelle, c'est l'indemnité de rachat due par les serfs affranchis pour les terres qui leur avaient été concédées lors de l'émancipation. Si la terre n'avait jamais été comptée au-dessus de sa valeur, on ne saurait ranger cette indemnité à l'ancien propriétaire et à l'Etat, à côté des charges fiscales. Par malheur, il n'en a presque jamais été ainsi. Dans la plupart des régions, du nord et de l'ouest surtout, la dette de rachat est hors de proportion avec le rendement de la terre et constitue pour le paysan une vraie capitation.

Les annuités à recevoir de ce chef sont de 45 à 50 millions de roubles. D'ordinaire, l'indemnité de rachat se perçoit de la même manière que l'impôt foncier, c'est-à-dire qu'elle est payée non par l'individu, mais par la commune solidairement responsable. En dépit de cette précaution et de la rigueur de la perception, il y a beaucoup de recouvrements en souffrance, la terre devant acquitter des redevances souvent supérieures au revenu du sol.

L'arriéré des annuités de rachat montait au 1^{er} janvier 1876 à plus de 15 millions de roubles : depuis cette date, elles sont constamment en baisse et rien que pour les anciens serfs des particuliers, elles sont tombées de 43 ¹/₃ millions en 1887 à 27 millions en 1892. En 1891, les an-

nuités de rachat de tous les paysans ont fléchi ensemble de 19 millions (Rapport du Contrôle, p. 11). En 1892, la baisse pour 9 mois a été de 7 $\frac{1}{2}$ millions. Les brillantes récoltes de 1888, 1889 et 1890 n'ont pu arrêter cette décroissance continuelle des annuités, suite de l'appauvrissement progressif des paysans.

Le total des avances faites aux paysans, ci-devant serfs, par l'Etat, est de 681 millions de roubles, les annuités à percevoir de 45 millions de roubles. Cette charge pénible de surcroît prendra fin en 1910 et l'ancien serf sera affranchi de toute redevance pour la terre qu'il cultive. Plus de 40 millions de roubles annuellement versés par les paysans traversent seulement les caisses publiques, car l'Etat les paie aux anciens seigneurs. Le produit des annuités de rachat est employé au service des intérêts et de l'amortissement des diverses classes de titres remis en indemnité aux propriétaires par la loi de l'émancipation.

L'impôt sur les immeubles qui donnait en 1867, 36 millions de roubles ; en 1884, 50 millions de roubles ; en 1890, 70 millions de roubles, se composait de la manière suivante : redevance foncière des paysans de l'Etat (49 millions de roubles en 1890), impôts sur les immeubles dans les villes (7 millions de roubles en 1890), et le reste a été donné par l'impôt foncier général. Les chiffres correspondants, en 1889, étaient : 32 millions de roubles ; 6 millions de roub. et 11 millions de roub. En 1867, 39 millions de roub. et 2 millions de roub., l'impôt foncier général ayant été introduit en 1873 seulement.

La redevance foncière des paysans qui vivent sur les biens de la Couronne ou « Fobrok » représente une sorte de loyer de la terre, se perçoit par tête de paysans mâles et sous la responsabilité solidaire de la commune.

Aussi le produit de l'obrok était-il dans la nomenclature budgétaire, confondu avec la capitation, quand celle-ci existait, comme si ce n'était qu'une capitation supplémentaire, ajoutée à la capitation ordinaire. Quand la capitation fut abolie en 1881, l'obrok des paysans de la Couronne fut augmenté de 45 % ou de 16 millions de roubles et changé plus tard (en 1885) en paiement de rachat des ci-devant paysans de l'Etat. Ce paiement qui remplace l'obrok donnait en 1890 presque 49 millions de roubles.

L'impôt sur les immeubles dans les villes a remplacé en 1863 la capitation des habitants des villes. Au commencement il était payé seulement par les petits bourgeois, maintenant toute la population le paie sans exception. La loi voulait affranchir de toute contribution la demeure du pauvre. Mais cette mesure est restée sans importance pratique : la loi affranchit de toute taxe les biens qui, d'après la répartition de l'impôt mis à la charge de la ville, auraient à payer moins d'un quart de rouble. Mais ce mode d'évaluation et de répartition, a l'inconvénient de laisser au-dessus du minimum légal dans les petites villes pauvres, beaucoup d'habitations qui resteraient au-dessous dans les grandes cités. Dans la plupart des villes russes, toutes les demeures ont une si petite valeur, que presque toutes tombent sous le coup de l'impôt. De là provient la difficulté de recouvrir la taxe. Le villageois doit souvent payer la contribution foncière kopeck par kopeck¹. Le ministre présent, M. Witte, a relevé l'impôt sur les immeubles, dit sur « les locations ».

L'impôt foncier général donne une somme insignifiante de 13 millions de roubles (d'après le budget de 1888) et est réparti dans les gouvernements d'après la quantité de terres arables et des forêts. Il est ensuite réparti dans chaque gouvernement par Zemstvo entre les districts et par

¹ GOLOWADSCHEFF, p. 70, L. C.

l'administration du district (*Zemskaja ouprawa*) entre les propriétaires distincts.

Sous de telles conditions et avec le manque d'un cadastre régulier, une répartition qui serait proportionnelle à la productivité des terres, est impossible. Cet impôt est en général une fois et demie plus lourd pour les paysans que pour les autres propriétaires de la terre¹. L'imposition moyenne d'une « desatina » de terre est de 15,3 kopecks pour les paysans et de 11,6 kopecks pour les autres propriétaires.

Les biens de la noblesse dans les provinces occidentales furent frappés d'un impôt de 10 ⁰/₀ sur le revenu net. Les assemblées provinciales russes posent souvent pour le libéralisme, elles sont presque toutes d'accord pour demander l'impôt sur le revenu, mais en pratique, elles imposent toujours les terres des paysans plus lourdement que celles de la noblesse, essayant ainsi de faire supporter tout le poids de l'impôt par la classe la plus pauvre et par les domaines de l'Etat, ce qui au fond équivaut encore à imposer une fois de plus le paysan.

En 1885, l'impôt foncier a été augmenté par M. Bunge de 3 millions (outre l'imposition des foires) et en 1887 il était élevé dans une proportion notable par M. Vychnégradsky. Dans les impôts directs sont encore compris les impôts locaux de l'Etat qui donnent, dans les gouvernements de l'Est, 3 millions de roubles ; en Pologne, 10 millions de roubles ; au Caucase, 4 millions de roubles ; dans la Sibérie, 7 millions de roubles².

Nous laissons de côté les taxes des populations du Transcaucase, de l'Asie centrale, de la Bessarabie, des provinces de Kouban et Tersk et des nomades, comme peu considérables.

¹ Pensée Russe, février 1893.

² KAUFMANN, p. 115. L. C.

D'autres impôts directs de moindre montant sont payés par des paysans baltiques, par des juifs agriculteurs, par des paysans ci-devant immigrés, par des petits bourgeois propriétaires de lots, par des Cosaques de la petite Russie, par des Mennonites, par des relégués, par des paysans de Bessarabie et par des Tartares.

L'impôt sur les patentes de commerce devint plus lourd pour le petit peuple depuis la réforme de 1863. Les commerçants se divisaient avant cette date en trois « guildes » payants 570, 285 et 30 roubles d'impôts. Maintenant il existe seulement deux guildes : une pour les grands commerçants, payant 265 roubles et une autre, avec cinq subdivisions pour les petits, payant depuis 65 roubles jusqu'à 25 roubles. Pour les trafiquants plus petits encore, il existe des permis de commerce qui sont aussi obligatoires pour le colportage, pour tout négoce, pour tout métier. Ces permis coûtent 8 à 20 roubles. Le droit de patente est payé non-seulement par les patrons, mais aussi par de simples commis, depuis 5 à 20 roubles.

Chaque artisan, s'il n'emploie même pas d'ouvrier paye un droit de patente de $2\frac{1}{2}$ roubles par an. Il faut ajouter encore à ces taxes des centimes additionnels pour les dépenses locales. Ces patentes deviennent ainsi de vrais droits sur le travail, elles pèsent de tout leur poids sur les petits commerçants et n'atteignent presque pas les grands.

En 1868, les droits de patente sur le commerce et l'industrie furent étendus au royaume de Pologne et dans les années 1870-1873, ces droits subirent encore une augmentation générale. En 1880, sous M. Abaza, les droits des patentes furent de nouveau élevés. En 1884, M. Bunge modifia le système des perceptions des droits de patente en instituant sur les revenus des commerçants un impôt

supplémentaire aux droits de « guilde ». En 1887, M. Vichnégradsky doubla le droit des patentes commerciales.

L'impôt sur les patentes donnait en 1867, 9 millions de r.; en 1875, 14 millions de r.; en 1880, 15 millions de r.; en 1884, 21 millions de r.; en 1890, 22 millions de roubles.

A cause de l'abolition de la capitation, il fallait introduire quelques impôts nouveaux. En 1885 a été institué un impôt de 3 $\frac{0}{10}$ sur les entreprises industrielles et commerciales. Il a donné, en 1885, 3 $\frac{1}{2}$ millions de roubles, après quoi, il a continuellement augmenté et est arrivé en 1890¹ jusqu'à 8 $\frac{1}{2}$ millions de roubles.

Dans la même année 1885 a été introduit un impôt de 5 $\frac{0}{10}$ sur les capitaux placés dans les rentes publiques : il a donné, dans les quatre années 1886-1890, 12 millions par an.

Impôts indirects.

L'impôt des spiritueux était affermé jusqu'en 1862. Dans les dernières années de la ferme il donnait 125-126 millions de roubles de revenu brut. Si nous déduisons de cette somme 18-19 millions de roubles de perception, il reste 107 millions de roubles de revenu net. On a toléré la ferme de peur des fraudes du côté des collecteurs de taxes qui pourraient diminuer la somme du revenu.

Le 25 mai 1862 fut promulguée l'ordonnance qui annonçait que le système des accises entrerait en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1863. On introduisit donc le régime de la perception par les agents de l'Etat, et l'impôt progressa depuis ce temps d'une manière constante. L'opinion publique accueillit en Russie cette réforme comme un triomphe inouï. Les fonctionnaires de l'accise devenaient des hommes

¹ *Messenger des Finances*, 1890.

de progrès et de lumière. L'impôt était d'abord de 4 roubles sur le vedro¹, mais déjà en 1864 il monta à 5 roubles. A ce taux-là il donnait en 1866, 121 millions de roubles ; dans les trois années suivantes, 135 millions de roubles chacune. En 1869, on haussa l'impôt à 6 roubles par vedro, ce qui élevait la somme du revenu à 164 millions de roubles en 1870, et à 175 millions de roubles en 1871. Ainsi le revenu s'accroît de 40 millions de roubles en deux ans et le budget de 1871 présentait un excédent de recettes sur les dépenses. On a donc trouvé un moyen sûr pour obtenir une « bonne balance » : la poule aux œufs d'or. On commença à l'exploiter par force : en 1873 l'impôt était poussé à 7 roubles par vedro². La somme du revenu montait toujours avec des fluctuations, qui provoquaient de nouvelles augmentations de l'impôt : en 1885, il était arrivé jusqu'à 9 roubles sur le vedro, indépendamment du prix des patentes de commerce, qui était aussi considérablement augmenté en 1873. Cette fois l'espoir du gouvernement était déçu, et le revenu s'affaiblit : en 1885 et en 1886, il donnait en moyenne 23½ millions de roubles, c'est-à-dire un peu plus qu'on obtenait en 1879 avec 7 roubles d'accise par vedro. Même en 1887, après deux ans de bonnes récoltes, il était toujours au-dessous de la somme du revenu de 1882 et 1883. Cet abaissement provenait d'un côté, de la situation précaire des classes pauvres qui payent principalement cet impôt, et de l'autre, de l'accroissement de la contrebande, qui devient plus forte chaque fois que l'impôt hausse. C'est un mal officiellement reconnu et impossible à déraciner.

En 1885, on a de nouveau augmenté l'impôt de 25 kop, par vedro (il était donc de 9 roubles 25 kopecks), grâce à cela et grâce à une bonne récolte, le revenu de l'accise

¹ Vedro = 12 litres.

² Un accise supplémentaire fut introduite en 1879 par GREIG.

de l'alcool présentait en 1888, 265 millions de roubles et en 1890, 268 millions de roubles. Mais en 1891 survint une grande baisse : seulement 244 millions de roubles, qui avait pour cause la famine et d'autres désastres, tels que le choléra, etc.

Voilà le tableau complet du revenu des boissons d'après Kaufmann¹.

Impôt.	Année.	Revenu total.
5 roubles par vedro	1866	121 millions de roubles.
» »	1867	133,7 » »
» »	1868	133,8 » »
6 roubles par vedro	1869	138,2 » »
» »	1870	164,3 » »
» »	1871	175,1 » »
» »	1872	173,3 » »
7 roubles par vedro	1873	179,9 » »
» »	1874	201,5 » »
» »	1875	198 » »
» »	1876	191,7 » »
» »	1877	190,8 » »
» »	1878	214,6 » »
» »	1879	229,4 » »
» »	1880	223,4 » »
» »	1881	225,3 » »
» »	1882	252,8 » »
Augment. des patentes	1883	253,5 » »
» »	1884	244 » »
9 roubles par vedro	1885	234 ² » »
» »	1886	234 » »
» »	1887	252 » »

¹ K. KAUFMANN, p. 140, (144), 146, L. C.

² Les chiffres depuis 1885 sont d'après les budgets publiés dans le *Messenger de l'Europe* des années correspondantes.

Impôt.	Année.	Revenu total.	
9 r. 25 kop. par vedro	1888	265	millions de roubles.
»	1889	275	»
»	1890	268	»
»	1891	244	»
»	1892	242	»

Il serait à désirer dans les intérêts moraux, hygiéniques et économiques du peuple, que la quantité de l'alcool vendu diminuât de plus en plus. Mais le croirait-on ? quelques velléités de fermeture des débits de vin dans des villages faites en 1891, furent réprimés par les autorités !¹

Du reste, cela s'explique par l'impossibilité de trouver quelque autre impôt indirect productif. Quant à l'institution d'un impôt direct sur le revenu qui le remplacerait en partie du moins, il n'en est pas question. On augmentera donc probablement encore l'impôt, mais il n'y a pas grand espoir que son rendement produise beaucoup, grâce à la pauvreté universelle, à la contrebande et à l'augmentation des dépenses de surveillance et de perception qui présentait en 1885, 12 millions de roubles et en 1890 déjà 45 millions de roubles.

Le revenu des spiritueux est la source principale des recettes de l'Etat, presque le tiers d'elles. Il est le régulateur le plus sûr du budget russe : s'il faut augmenter les recettes, on élève l'accise de l'alcool. Mais comme nous l'avons vu, le résultat désiré ne s'obtient pas toujours. En 1891, le revenu était de 244 millions seulement, c'est-à-dire moins qu'il donnait en 1882 avec une accise de 8 roubles par vedro. Et pourtant, depuis ce temps, la taxe était augmentée de 1 $\frac{1}{4}$ rouble par vedro, cela donne sur 25 millions de vedros, que le peuple consomme, plus de 30 millions de roubles d'une charge tout à fait inutile, qui

¹ *Messager de l'Europe*, août, p. 848.

tombe sur la plus pauvre population sans aucun profit pour le Trésor.

Remarquons que cet impôt est sept fois plus grand que la valeur du produit même. La production d'un vedro d'alcool coûte 1 roub. 40 kop., 1 roub. 50 kop. et l'accise 9 r. 25 kop. Si l'on y ajoute encore les revenus des commerçants, nous trouverons que le peuple paye pour l'alcool, en somme, neuf ou dix fois de plus qu'il ne vaut. Il est vrai qu'on répète toujours qu'en imposant l'alcool, l'Etat combat le vice dont il profite. Mais s'il en était réellement ainsi, si l'Etat voulait combattre l'immoralité, il exclurait l'alcool de la consommation du peuple, en le prohibant entièrement ou jusqu'à un certain degré, comme une matière vénéneuse, nuisible à la santé et au bien-être. Cela diminuerait peut-être les revenus de l'Etat pour 100 à 150 millions de roubles, mais cette raison ne peut prévaloir ici. Le budget ne peut et ne doit pas reposer sur un vice, et si l'Etat prohibe les maisons de tolérance et de jeu qui lui donneraient de grands revenus, alors il peut s'infliger la même privation à l'égard de l'alcool.

Le ministre actuel, M. Witte, a de nouveau augmenté l'accise de l'alcool d'un kopeek par grade (en 1893). Mais il semble que la limite de la taxation soit déjà dépassée, et que toute élévation des droits ne pourrait profiter qu'à la fraude.

Depuis 1889, les recettes provenant de ce chapitre vont toujours en déclinant (275 millions de roubles en 1889, 268 millions de roubles en 1890, 244 millions de roub. en 1891 et environ 242 millions de roub. en 1892). Au point de vue de la prospérité économique du pays, rien ne serait plus heureux que la décroissance des impôts prélevés sur l'ivrognerie, le vice le plus désastreux et le plus ruineux du peuple russe. Mais, malheureusement, l'exagération de

L'impôt avait en Russie, seulement ce résultat que la contre-bande gagne tout ce que perd le fisc.

Les droits de douane.

Les droits de douane forment après l'alcool la deuxième grande source des revenus publics. Ils rapportaient :

	Millions en roubles.		Millions en roubles.
En 1867	37,9	1880	96,3
1868	37,3	1881	85,8
1869	41,3	1882	94,7
1870	42,6	1883	96,9
1871	48,7	1884	96,9 ²
1872	55,2	1885	98,2
1873	55,6	1886	101,3
1874	57,6	1887	107,1
1875	63,5	1888	141,4
1876	72,5 ¹	1889	131,2
1877	52,5	1890	83,3
1878	80,6	1891	77,3
1879	93,2	1892	—

Le revenu des douanes s'est donc accru en vingt-quatre ans (1867-1890) de 31 millions de roubles à 83 millions³, c'est-à-dire presque trois fois, ce qui serait très consolant, si on pouvait admettre que cette augmentation fût le résultat du développement du commerce extérieur de la Russie et du bien-être du peuple.

Malheureusement une analyse plus précise jette une toute autre lumière sur ces faits. Ni l'accroissement naturel de la population qui était de 30⁰/₀ dans ces vingt-quatre

¹ Depuis 1876, en roubles métalliques.

² Les chiffres jusqu'à 1884, sont d'après Kaufmann; le reste d'après les comptes-rendus des budgets publiés par le *Messenger de l'Europe* des années correspondantes.

³ En or.

ans, ni l'agrandissement du territoire n'y furent pour rien. La valeur des marchandises étrangères importées en Russie en 1867 était de 237 millions de roubles en papier-monnaie et de celles importées en 1890, de 384 millions de roubles en papier-monnaie. La première de ces sommes donne d'après le cours de 1867, un peu plus de 200 millions de roubles en or. La seconde, d'après le sien (1 r. 70 k. p. m. = 1 r. en or) donne 220 millions de roubles or. Donc l'importation s'accrut seulement de 10⁰/₀ et il est très possible que même ce résultat provienne de l'amélioration des procédés de la statistique douanière. En tout cas, ces 10⁰/₀ sont bien loin de l'accroissement du revenu des douanes pendant ces vingt-quatre ans, qui est dû exclusivement à l'augmentation des droits. L'histoire des tarifs russes présente à cet égard toute une série de degrés, montant continuellement. En voici les étapes les plus importantes¹. Au commencement de la deuxième moitié de notre siècle, sous Cancrine, le tarif russe fut presque prohibitif. Mais depuis 1869, il baissa considérablement, ce qui produisit un accroissement considérable de recettes des douanes.

Tous les tarifs de douanes russes se confectionnaient jusqu'alors secrètement à l'ombre des chancelleries.

Reutern le premier voulut les composer avec l'aide des fabricants. A ce but, dans la confection du tarif de 1869, une place importante fut donnée aux experts, et quelque peu de liberté dans cette matière à la presse. Le résultat en fut un tarif modéré, qui assura le développement de la production. C'était l'époque où l'on créait les chemins de fer, les banques, les sociétés productives, etc. Le besoin des marchandises étrangères se développa et avec lui s'accrurent les revenus des douanes. Le tarif de 1869 a

¹ Constantin LADYGENSKI, L'Histoire du Tarif russe, Saint-Petersbourg, 1886.

été un tarif rationnel et produisait une protection très suffisante à la production intérieure, sans être nuisible à l'agriculture et à la population en général. De plus, il défendait très bien l'industrie indigène contre la concurrence étrangère. Mais les capitalistes et les propriétaires de fabriques n'en étaient pas contents, et cédant à leur pression, après quelque timide résistance, on est revenu en 1876 dans la voie de prohibition.

Reutern prescrivit le payement des droits de douane en or : d'un côté il était nécessaire de se procurer des espèces sonnantes pour la guerre, d'autre part, cette mesure a été exigée par les fabricants russes depuis la guerre de Crimée, car dès ce moment le cours du rouble commença à descendre. La perception des droits en or conservait non-seulement le taux légal dont étaient frappées les marchandises étrangères, mais créait encore en vue de la baisse à prévoir du rouble-papier une espèce de prime supplémentaire aux produits indigènes.

Comme le rouble-or coûtait en 1878, 1 r. 50 kop. en papier-monnaie et dans les années suivantes 1 r. 57 kop. et 1 r. 59, on a donc augmenté les droits d'entrée de 50 à 60 ⁰/₀. Proportionnellement à cette élévation s'éleva aussi le revenu général de la douane. En 1875, il donnait 62 millions de roubles or, et en 1879, déjà 93 ¹/₃ millions de roubles, c'est-à-dire qu'il s'est accru une fois et demie. Mais depuis lors, pendant sept années, 1879-1885, il resta presque stationnaire, entre 94 et 96 millions de roubles, malgré une augmentation continue des tarifs en général, et pour des marchandises distinctes en particulier : en 1879, on introduisit le droit sur le coton, de 1880 jusqu'à la fin de 1885, il y avait douze lois augmentant le tarif de 10 ⁰/₀ outre plusieurs augmentations partielles.

M. Abaza, après la suppression de l'accise du sel, chercha d'autres ressources pour la remplacer, et les trouva dans l'élévation de 10 % des droits de douane : ce qui rapporta par an au Trésor deux millions de roubles de plus que l'ancien impôt sur le sel. En somme, toutes ces augmentations avec la perception des droits en or, instituée en 1876, élevèrent le tarif presque deux fois, depuis 1868 jusqu'à 1885. Le gouvernement supposait que ces mesures augmenteraient les revenus de la douane de 30 millions de roubles : cela ne se réalisa pas. On supposait probablement aussi que tout le fardeau tomberait sur la production étrangère, mais il tomba en réalité sur la consommation intérieure. Mais cela ne suffisait pas encore. A la fin de l'année 1887, on éleva les droits sur beaucoup d'objets, sur le thé, le coton, le charbon de terre, les métaux, etc., à un tel point que malgré une notable diminution des marchandises importées de l'étranger, le revenu de la douane s'est accru. Ainsi par exemple, on importa en 1888 pour 3 millions de roubles de coton de moins que l'année précédente et malgré cela on perçut 1 $\frac{1}{2}$ million de roubles de plus. De même pour le thé, on avait une diminution d'importation de 101,000 poudes et on obtenait cependant 2 $\frac{1}{2}$ millions de roubles de plus.

Voilà un exemple frappant pour le thé :

Années.	Quantité des poudes.	Valeur en papier-monnaie.	Droits perçus en or.
1887	2,062,937	46,307,481	20,093,051
1888	1,992,672	34,127,183	22,717,711
1889	1,919,564	32,098,633	22,328,665
1890	1,838,000	30,788,000	23,327,498

On voit que malgré la diminution de la quantité et de la valeur du thé importé, le total des droits s'accrut de telle manière qu'il dépassa la valeur du thé lui-même. En

1890, on augmenta encore les droits de 20 % pour la plupart des marchandises importées de l'étranger; et en 1891, on introduisit un tarif nouveau qui éleva les droits encore plus haut. Cela produisit une nouvelle augmentation de recettes de la douane, car, même dans l'année désastreuse 1891, ce revenu est resté presque le même qu'en 1890. Mais l'importation des marchandises étrangères en Russie s'est affaiblie jusqu'au dernier degré possible. On n'importe plus que le strict nécessaire, rien de plus. La valeur des marchandises importées est de 200 millions de roubles or, pendant que même l'Italie importe pour 350 millions de roubles, la France pour plus d'un milliard, l'Angleterre pour 2 $\frac{1}{2}$ milliards.

En tout cas, il est évident que l'augmentation des revenus des douanes pendant ces vingt-cinq ans, 1867-1890, doit être attribuée exclusivement à l'élévation des tarifs et non à l'accroissement de la population ou au développement du pays.

Aussi le système prohibitif introduit en 1877, continuellement développé depuis ce temps-là, a-t-il produit d'un côté, des monopoles intérieurs et une cherté très lourde pour la population, et de l'autre des représailles de la part des Etats voisins, sous la forme de droits élevés sur le blé russe. Nous citerons l'appréciation plus détaillée de ces résultats faite par quelques travaux. D'abord, il existe un livre important édité par la Société libre d'Economie politique¹, qui défend le système protectionniste modéré et rationnel de 1868, et qui s'oppose aux exagérations de l'heure actuelle. Nous y lisons que toute la période depuis l'abolition du tarif prohibitif du comte Cancrini en 1857, jusqu'à l'introduction du tarif de 1876, fut sous le rapport

¹ Pétition de la Société libre « Economie Politique » au sujet du changement du tarif russe.

économique, très brillante. « Dans les quinze années, 1857-1871, la quantité des fabriques s'accrut de 76 ⁰/₀, la production de 122 ⁰/₀ et la productivité moyenne de chaque fabrique de 26 ⁰/₀ »¹.

Relativement à la période de 1867-1876, quand existait le tarif modéré de 1868, nous lisons dans le compte rendu du ministre des finances pour l'année 1883, que « cette période se distingua par un développement considérable de l'industrie: beaucoup de fabriques et d'entreprises furent fondées. Le commerce intérieur et extérieur s'accrut de beaucoup: les cinq dernières années de cette période, avant la guerre turco-russe, peuvent être considérées comme brillantes sous le rapport des finances publiques ». Les revenus des douanes dans cette période s'élevèrent de 50 ⁰/₀ par rapport aux revenus des cinq années antérieures². D'un autre côté, le nouveau tarif de 1876 a déjà pendant les cinq premières années de son fonctionnement diminué l'importation des marchandises étrangères de 39 ⁰/₀ et l'exportation des produits russes à l'étranger de 48 ⁰/₀ ou de 216 ¹/₂ millions de roubles, et a condamné ainsi le peuple à une double perte, car « en qualité de producteur il perd par la dépréciation des produits de son travail, qui restent dans le pays, au lieu d'être exportés à l'étranger et en qualité de consommateur, — sur le renchérissement artificiel de tous les objets imposés d'un droit excessif pour les articles les plus nécessaires à la vie »³. La quantité des fabriques a notablement diminué sous l'influence du tarif, pendant les neuf années depuis 1879⁴.

En définitive, on arrive à cette conclusion que le retour au tarif de 1868 « est non seulement possible, mais neces-

¹ L. C. p. 143.

² L. C. p. 250-251.

³ L. C. p. 147.

⁴ L. C. p. 237.

saire pour les intérêts communs du Trésor, du peuple et de toutes les branches de l'industrie sans exception »¹. Le prof. Janjoul arrive aux mêmes conclusions². Le premier résultat du tarif de 1877, dit-il, était que le revenu des douanes ne faisait pas de progrès : pendant huit ans, 1879-1886, il n'a donné aucune augmentation, bien que les droits de douane fussent plusieurs fois augmentés et de nouveau introduits, ce qui devait, d'après les suppositions du gouvernement, accroître le revenu des douanes en 1885 de 30 millions de roubles et plus encore. Le second résultat du tarif prohibitif fut de produire un arrêt dans le développement de l'industrie intérieure. « Sous l'influence du tarif modéré de 1868, dit l'auteur, notre industrie, dans les branches les plus importantes de la production, a fait de grands progrès : la quantité des matières premières nécessaires aux fabriques et aux manufactures importées de l'étranger, s'est accrue presque trois fois depuis une quinzaine d'années ».

Plus tard, avec l'augmentation des droits, l'importation commença à faiblir. De même, sous l'influence du tarif de 1868, presque toutes les branches de l'industrie ont beaucoup progressé, et par contre entre 1879 et 1884 quelques-unes seulement montrent un développement. Le tarif prohibitif fut, il est vrai, une cause de développement de l'industrie en Pologne, mais de telle manière que la concurrence étrangère se transféra seulement sur la terre russe : les Allemands transportèrent simplement leurs fabriques en Pologne. Le producteur étranger évita ainsi les droits élevés de douane, et l'industrie russe n'en eut aucun profit, car elle trouva chez soi la même concurrence que le tarif devait détruire.

¹ L. C. p. 234-235.

² JANJOU. Les bases fondamentales de la science des finances, Saint-Petersbourg 1890. Tout ce qui suit est compris dans les pages 422-430.

D'un autre côté, continue le professeur Janjoul, le tarif prohibitif contribua à réduire l'exportation des produits russes à l'étranger. D'abord, la protection excessive de l'industrie se refléta très désavantageusement sur les intérêts de l'agriculture russe. « En même temps, dit l'auteur, cette augmentation des droits de douane en Russie, qui a fermé l'entrée à plusieurs marchandises étrangères, a provoqué dans quelques pays des mesures répressives, qui se traduisirent par le renchérissement des droits sur le blé et les autres produits exportés de Russie. Quelques droits nouveaux conduisirent directement à l'affaiblissement de notre production agricole et de l'exportation de nos produits à l'étranger, par exemple, l'élévation des droits sur les machines agricoles, au moment où le besoin des améliorations se faisait le plus sentir. Enfin, il n'est pas douteux que les droits excessifs donnaient aux capitaux une direction artificielle, en les engageant dans des entreprises qui ne sont pas basées sur des besoins réels, mais seulement sur l'espoir d'un enrichissement facile : ensuite parut la superproduction qui conduisit droit à la crise, laquelle désorganisa l'écoulement de tous les articles. »

Aussi le professeur Janjoul regarde-t-il la politique économique du gouvernement russe comme nuisible au pays, et selon son opinion il faut revenir à une politique plus rationnelle et plus modérée. Ce changement serait profitable à tout le peuple et à sa production : 1^o Le revenu des droits de douane s'élèverait par suite d'une plus grande consommation des produits étrangers et de la diminution de la contrebande. 2^o Les prix des denrées et des autres articles de consommation baisseraient, ce qui produirait un meilleur marché pour tout le peuple. 3^o L'industrie obtiendrait un nouveau stimulant pour son développement : les producteurs seraient tirés de leur apathie actuelle, causée par la certi-

tude des revenus, grâce aux droits existants. Enfin, les branches de la production qui perdent indirectement par la protection excessive accordée aux autres branches seraient mises dans des conditions plus normales : l'agriculture libérée des influences nuisibles se développerait considérablement, ainsi que l'industrie. Mais ce changement ne doit se faire que progressivement.

Pour conclure, nous dirons que la Russie se trouve maintenant à un degré de développement qui exige de protéger son industrie, comme ce fut le cas en France au temps de Colbert. Cette question a été suffisamment éclaircie par Frédéric List et l'école historique d'économie politique, qui a démontré qu'en économie il n'existe pas de lois permanentes, qu'il y a seulement des lois d'évolution : le protectionnisme qui est nuisible dans une époque de plein épanouissement de l'industrie, est, au contraire, utile et désirable aux débuts d'une production. Conformément à cela la politique économique ne peut conseiller les mêmes procédés pour tous les temps et tous les lieux, elle doit toujours compter avec le degré de développement d'un peuple et avec toutes les conditions de son existence. Et notamment dans son développement économique chaque pays traverse trois périodes : la première, celle de l'enfance, quand l'industrie est encore si faiblement développée qu'elle ne peut procurer au peuple beaucoup d'objets qui lui sont nécessaires, et quand l'importation ne peut tuer l'industrie nationale qui n'existe pas encore. C'est à cette période que convient la liberté absolue du commerce. Dans la seconde période, quand l'industrie indigène a déjà fait quelques progrès, il faut la protéger, évidemment, contre la concurrence étrangère : dans cette période, le tarif doit être protecteur et les droits fiscaux n'ont qu'un intérêt secondaire. Mais tout de même la consommation intérieure ne possède pas encore le

nécessaire, et il est impossible de prohiber toutes les marchandises extérieures. Enfin, dans la troisième période de maturité économique, presque tous les besoins de la nation sont satisfaits par sa propre industrie qui cherche encore des marchés extérieurs pour ses produits. A ce point de développement, chaque pays supprime ses tarifs protecteurs et exige la même mesure chez ses voisins. Dans cette période, non-seulement l'exportation mais encore l'importation augmentent, et le tarif, perdant son caractère protecteur, acquiert celui d'un instrument fiscal.

La Russie se trouve évidemment dans la seconde période. La cause du protectionnisme en Russie a des défenseurs chaleureux, par exemple, le professeur Mendeleïeff¹, il déclare que « la période de production agricole de la Russie est terminée. Les gains de la masse de population sur le blé, même si son prix était triplé, seraient toujours moins profitables qu'avec la plupart des branches de l'industrie »². Toute la Russie, dit-il autre part, produit du blé pour la somme de $2\frac{1}{2}$ milliards de roubles. Ce travail occupe au moins cinquante millions d'hommes, qui gagnent ainsi 50 roubles par an, en travaillant aux champs presque cent jours de l'année : par conséquent le salaire d'un jour est de 50 kopecks. Tandis que l'industrie du charbon de terre dans le district des Cosaques du Don, paye ses travailleurs 1 rouble 40 kop. par jour : en Angleterre, ce chiffre monte jusqu'à plus de $5\frac{1}{2}$ roubles. On obtient le même résultat en examinant les salaires des autres branches de la production. Partout ils sont plus élevés que dans le travail agricole »³. Il est donc plus profitable, d'après l'auteur, de laisser la terre et de s'occuper plutôt

¹ MENDELEIEFF, Le tarif rationnel, Saint-Petersbourg 1891.

² L. C. p. II-III.

³ L. C. p. 142-148.

de l'industrie. « En vingt ans d'efforts énergiques et d'une augmentation de tarifs, la Russie peut en arriver à ne plus envoyer un grain de blé à l'étranger, elle laissera cette exportation aux nègres de l'Afrique. Le siècle futur verra en Russie un pays d'une distribution normale du travail agricole et de l'industrie »¹. M. Mendeleïeff compte même sur l'exportation des produits de l'industrie future de la Russie : en tout cas, il compte sur le marché intérieur. « Toute notre exportation de blé, dit-il, ne dépasse pas 250 millions de poudes, ce qui fait presque $2\frac{1}{2}$ poudes par an sur un habitant, c'est-à-dire moins de $\frac{1}{4}$ de livre par jour. La valeur de ce blé exporté est de 200 millions de roubles : en même temps, la Russie importe des marchandises étrangères pour plus de 400 millions de roubles (dans la période 1884-1888) par an. En développant la production industrielle on peut parvenir à diminuer considérablement cette importation et consommer tout le blé à l'intérieur ».

En conséquence, le professeur Mendeleïeff pense qu'il faut élever de beaucoup le tarif russe. C'est erroné. Sans doute, la Russie a besoin d'un certain degré de protectionnisme, mais ce sont deux choses bien différentes que le protectionnisme qui a pour but les intérêts réels de l'industrie indigène et celui qui n'a en vue que les intérêts du petit nombre de ceux qui usent du tarif comme d'un monopole ou d'un moyen d'exploiter la population et d'empêcher les améliorations dans l'industrie. Les faits cités au commencement de ce chapitre montrent que le tarif joue en Russie précisément ce second rôle. La politique économique y a pour but la protection exclusive des intérêts des fabricants. Un grand fardeau est imposé à la population au profit des entrepreneurs, qui ne sont pas menacés

¹ L. C. p. 123.

par la concurrence étrangère et ne s'inquiètent pas du développement de la production. Les intérêts du paysan et de son agriculture ont été tout à fait oubliés. Du reste, avec la pauvreté inouïe du peuple, les produits de l'industrie russe ne peuvent plus trouver un grand marché intérieur, de sorte que cette industrie ne peut se développer.

Ainsi la protection actuelle n'est plus un phénomène naturel, dans la vie économique de la Russie. Il faudrait auparavant diriger les soins de l'Etat vers l'amélioration de la situation du peuple, qui est déplorable. On ne peut la considérer comme normale, quand il suffit d'une mauvaise récolte pour produire la famine et ébranler les finances d'un Etat, ou bien d'une disette, pour que l'industrie soit paralysée, que le cours du rouble baisse et que la plupart des fabriques soient fermées. Au lieu d'augmenter les droits de douanes, il faudrait réformer les impôts qui tombent de tout leur poids sur le peuple exclusivement.

L'acaise sur le sucre. — L'industrie sucrière semble être en pleine prospérité. En 1890, la Russie exportait 1 million 500,000 poudes de sucre, d'une valeur d'environ $15\frac{1}{2}$ millions de francs. Un an plus tard son exportation atteignait le chiffre de $5\frac{1}{2}$ millions de poudes d'une valeur totale d'environ 57 millions de francs. Mais en réalité cette exportation représente non un profit, mais une perte, légère pour le fabricant, énorme pour la population. Le sucre vendu à l'étranger, l'a été à un prix deux fois plus bas que celui payé par les Russes, en Russie même. Jusqu'à 1868, l'acaise du sucre de betterave ne dépassait pas 20 kopecks par ponde et ne donnait pas plus d'un demi-million de roubles de revenu. Depuis ce temps, elle montait progressivement à 30, 50 et 70 kopecks par ponde et le revenu augmentait parallèlement à $1\frac{1}{2}$ million en 1867, à $2\frac{1}{2}$ millions en 1870, à 4 millions en 1873, etc.

L'accise était de 85 kopecks en 1887 et d'un rouble en 1890 indépendamment de 40 kopecks d'impôt supplémentaire sur le ponde des raffinades. Grâce à ces mesures, le revenu du sucre s'est accru en 1882, à 8 millions de roubles et en s'élevant toujours, il a atteint en 1890, c'est-à-dire dans une période de huit ans, $21\frac{1}{2}$ millions de roubles. La consommation est jusqu'aujourd'hui très faible, grâce aux conditions artificielles dans lesquelles la production du sucre est placée en Russie.

Jusqu'à 1891, on remettait non-seulement l'accise, mais on donnait encore une prime de 80 kopecks par ponde de sucre exporté à l'étranger. Depuis 1891, cette prime est définitivement abolie, mais l'accise se remet toujours aux exportateurs.

Indépendamment de cela, les producteurs du sucre ont organisé un syndicat qui avait pour but de maintenir la quantité du sucre réservé au marché intérieur à un minimum désigné. La quantité du sucre que chaque fabrique pouvait mettre sur le marché intérieur était définie par le syndicat et la baisse des prix n'était pas à craindre. En 1888, cette coalition (*normirowka*) s'est un peu désorganisée et le prix du sucre a baissé à 4 roubles 50 kopecks par ponde, mais depuis lors elle s'est de nouveau raffermie et le prix est monté à 6 roubles, 6 roubles 50 kopecks en 1890-1891. Cependant, d'après des données officielles¹, le coût de production d'un ponde de sucre avec l'accise inclusivement ne dépassait pas en moyenne 3 r. 50 kop. et on l'exportait au prix de 4 r. en 1890, de 3 r. 62 kop. en 1891. Depuis lors le prix du sucre a constamment haussé à l'intérieur du pays et en décembre 1892 il atteignait le cours de 7 roubles et 15 kopecks par ponde.

¹ *Messenger des Finances* (années correspondantes). Toutes les données qui suivront seront de la même source.

Les résultats de la spéculation qui continue sont curieux. Des centaines de mille poudes de sucre à fabriquer en 1894, 1895 et 1896 ont été déjà vendus par le syndicat aux intermédiaires, le syndicat s'engageant à ne produire qu'une quantité strictement limitée. Il est évident que cette « normirowka » tolérée par le gouvernement est seulement une charge imposée à toute la population au profit d'un petit nombre de fabricants. Elle empêche le développement de la consommation intérieure. En 1890, cette dernière constituait 21 millions de poudes. Pour une population de 115 millions cela fait sept livres par tête. Mais en réalité le sucre est consommé seulement dans les villes : les $\frac{3}{4}$ de la population de l'Empire n'en voient jamais.

Des faits semblables se produisent dans l'industrie du charbon, aussi encouragée par l'Etat. La plus grande société de charbonnage du pays a pu obtenir des droits absolument prohibitifs sur les charbons étrangers et a réduit, en 1892, le nombre de ses ouvriers de 75 $\frac{0}{100}$, dans le but de diminuer la production et d'élever par conséquent ses prix de vente qui atteignent maintenant des taux jusqu'alors inconnus. Ce but a été atteint. Le même fait se répète dans l'industrie du pétrole.

L'impôt sur les tabacs donnait en 1867, 7,0 millions de roubles ; en 1880, 13,5 millions de roubles et en 1889, 28 millions de roubles. Le revenu s'est donc quadruplé dans la période de 1867 à 1890. Cet impôt rapporte en Russie des sommes minimes, en comparaison de celles qu'il rapporte en France, aux Etats-Unis et en Autriche. Par des réglemens parus le 1^{er} janvier 1872, les tabacs furent imposés lourdement. En 1878-1879 l'accise sur le tabac fut de nouveau haussée, de même qu'en 1880, 1885 et 1889.

L'accise du sel fut abolie en 1880 par le ministre Abaza. C'était un impôt funeste pour la santé de la population et pour le développement de l'agriculture.

L'accise du sel donnait en 1867, 6,7 millions de roubles; en 1874, 9,7 millions de roubles; en 1880, 12,2 millions de roubles.

A partir du 1^{er} janvier 1888, le *pétrole* et toutes les autres huiles minérales servant à l'éclairage étaient frappés d'un nouvel impôt. En 1888, on créa aussi un impôt sur les allumettes; cette mesure a donné de très bons résultats :

Années	1888	1889
Les pétroles.	7 m. r.	9 m. r.
Les allumettes	3 »	4 »

L'impôt nouvellement introduit sur ces deux articles a donc augmenté la somme des impôts directs de 13 millions de roubles en 1889. En 1893, M. Witte a relevé l'impôt des pétroles de 20 kopecks par poudre ainsi que l'impôt des allumettes.

Les droits et actes divers sont rangés par le budget dans les impôts indirects et embrassent les assurances, les timbres et l'enregistrement, les passeports, les transports de chemin de fer de grande vitesse, les droits de mutation à titre gratuit, etc. L'impôt sur les *assurances* fut élevé de 5 à 75 kopecks pour 100 roubles en 1878. Les assurances donnaient en 1867, 0,2 million de roubles; en 1875, 0,1 million de r.; en 1879, 2,1 millions de r.; en 1880, 2,6 millions de r.; en 1884, 3,2 millions de r. et en 1890, 4 millions de roubles.

Les timbres et l'enregistrement donnaient :

	Timbres.	Enregistrements.
En 1867	6,9 m. r.	2,9 m. r.
1875	9,9 »	7,7 »
1879	14,6 »	9 »
1884	16 »	9 »
1890	17 »	10 »

Au système de capitation dans les impôts directs était lié le système de la solidarité de la commune et celui des passeports. Cet héritage de l'époque de servitude a conservé sa force encore aujourd'hui que la capitation est abolie, produisant beaucoup d'injustice et d'oppression.

L'impôt sur les passeports est un des plus oppressifs et injustes qu'on puisse imaginer. Il n'y a pas en lui une ombre de proportionnalité et il tombe d'ordinaire sur le travail de la classe la plus pauvre de la population. Les passeports entravent d'une manière grave la liberté du commerce et les transactions. Les passeports donnaient en 1867, 1,9 m. r. ; en 1875, 2,6 m. r. ; en 1880, 3 m. r. et en 1890, 5 m. r.

La taxe sur les voyageurs et les transports des chemins de fer de grande vitesse fut introduit en 1879, elle donnait 7 m. r. ; en 1884, 8 m. r. et en 1890, 9 m. r. Aux actes et droits directs appartiennent les droits de mutation à titre gratuit y compris les donations et les héritages. Cet impôt fut introduit en 1883. Il donnait en 1883, 1,3 m. r. ; en 1884, 4,6 m. r. et en 1890, 7 m. r. La solidarité de la commune pour le payement des impôts a les conséquences les plus déplorables. Elle n'assure ni au Trésor, ni aux seigneurs le payement régulier des sommes qui leur sont dues et a pour résultat l'appauvrissement des communes rurales : elle empêche le développement de l'agriculture et de l'industrie populaire, car les personnes riches s'abstiennent de toute amélioration, de l'achat des machines ou du bétail. Il est évident que la responsabilité pour le payement des impôts doit reposer sur chaque personne et chaque propriété distinctement. Il faut égaliser toutes les classes de la population à l'égard de l'obligation de porter le fardeau des besoins de l'Etat, du moins quant à l'assiette de l'impôt : en un mot, il faut instituer un impôt sur le revenu.

Nous citerons ici l'opinion du professeur Khodski sur l'impôt sur le revenu en Russie¹. Remarquons d'abord que quelques impôts partiels de ce genre introduits depuis dix ans ont donné les plus beaux résultats. L'impôt sur le revenu des rentes, l'impôt de 3 % sur les sociétés actionnaires, industrielles et commerciales donnent maintenant en somme jusqu'à 20 millions de roubles. D'après M. Khodski on pourrait imposer les pensions des fonctionnaires de l'État depuis les sommes au-dessus de 4,000 roubles. Il y a de telles pensions pour plus de 52 millions de roubles, qui pourraient donner avec un impôt de 3 % jusqu'à 2 millions de roubles. En outre, on pourrait imposer les hautes pensions des fonctionnaires des services privés. En somme, d'après les calculs de M. Khodski, cette source peut procurer jusqu'à 10 millions de roubles. L'impôt foncier est, comme nous l'avons montré, très inégal en Russie, étant beaucoup plus haut pour les paysans que pour les autres propriétaires. Il faudrait donc l'égaliser d'abord sur la base d'un cadastre régulier, ensuite on pourrait le hausser pour les grands propriétaires, car l'impôt est pour eux très insignifiant. Sur 91 millions de dessiatines de propriétés privées, la part des personnes ayant plus de 1,000 dessiatines forme 64 millions de dessiatines. En haussant un peu l'impôt pour cette catégorie on obtiendrait facilement 5 à 10 millions par an. De même pour les grands propriétaires des immeubles dans les villes.

Une réforme fondamentale doit avoir lieu dans les patentes de commerce. Cet impôt, d'après l'aveu du ministre des finances même, est très inégal, les grands entrepreneurs et commerçants payent très peu, tandis que les petits trafiquants et artisans payent beaucoup. L'égalisation donc est

¹ L'impôt sur le revenu en Russie, « Pensée russe » 1893, janvier et février.

nécessaire. En outre, d'après des calculs du même auteur, les grandes entreprises industrielles et commerciales peuvent facilement payer 12 ou 15 millions d'impôt sur le revenu. Il existe maintenant un impôt de 5 % sur les rentes : il doit être abaissé pour les petits propriétaires et beaucoup relevé pour les grands, dit M. Khodski. Enfin, il faut soumettre au même impôt les revenus des emprunts extérieurs, qui en sont libres maintenant et aussi les capitaux servant pour les prêts privés, pour les lettres de change, etc., qui ne payent maintenant aucun impôt et qui pourraient facilement donner 5 à 6 millions de roubles.

En somme, l'impôt sur le revenu, même avec une imposition très modérée de 3 et 5 % peut donner déjà la première année 30 à 35 millions de roubles. Cette somme croîtra graduellement avec le développement de la richesse du pays. Les impôts indirects ne peuvent plus être augmentés en Russie, d'après l'aveu plusieurs fois répété des ministres des finances, entre autres dans le compte rendu du budget de 1892, mais un impôt sur le revenu peut facilement être introduit, car il atteindra les riches classes de la population, qui n'ont pas souffert de la dernière famine. Grâce à l'existence de l'impôt sur les entreprises et les capitaux placés en rentes, on a déjà fait un grand pas à l'introduction d'un impôt général sur le revenu. La haute protection accordée à l'industrie russe, et dont profitent exclusivement les grands capitalistes, justifie tout à fait un tel impôt. Le revenu obtenu ainsi permettra de diminuer les fardeaux des impôts indirects, de combattre l'ivrognerie, qui est maintenant encouragée, d'abolir l'impôt des passe-ports et la fatale solidarité des communes dans le paiement des impôts.

La pauvreté universelle des paysans fait que les pouvoirs sont obligés de recourir à des modes très sévères

et inhumains, dans le prélèvement des impôts. Voilà ce qu'en dit un auteur bien informé¹ : « Le mode actuel de prélèvement des impôts à coups de bâton a les conséquences les plus fâcheuses. Il conduit surtout grâce à l'existence de la solidarité communale, à l'épuisement des forces imposables de la population, en affaiblissant ses moyens dans les bonnes années, en lui ôtant toute possibilité de combattre la mauvaise récolte des années malheureuses ».

La vente du bétail et de l'inventaire dans le temps de prélèvement des impôts est une chose usuelle en Russie. « Au temps du servage, les paysans vivaient mieux, au point de vue économique, plus confortablement que maintenant »². La plupart des économistes russes sont du même avis à l'égard de la situation du paysan aujourd'hui et avant l'émancipation. D'après les calculs d'un statisticien éminent, le professeur Ianson³, les paiements de rachat sont souvent deux ou trois fois plus grands que ne sont les revenus des terres que les paysans ont obtenues. L'impôt foncier repose principalement sur le peuple et aussi presque tous les impôts indirects, en première place l'impôt sur l'alcool. Ce dernier, grâce au climat et à la pauvreté universelle, peut-être regardé comme une capitation.

M. Golowadscheff⁴ a calculé il y a une quinzaine d'années, que le peuple paye 45 roubles par homme ou 33 roubles par ménage (tiąglo) d'impôts, avec un revenu, qui, nourriture et entretien déduits, ne dépasserait point 50 roubles et resterait souvent beaucoup au-dessous de cette somme. Ainsi ²/₃ du revenu net du paysan est absorbé par l'État et sur le tiers restant il aurait encore à faire face aux an-

¹ Les malheurs du peuple et la mauvaise récolte. Saint-Petersbourg 1892, p. 166, 168, 258.

² L. C. p. 201.

³ IANSON. Enquête sur les paiements et les parcelles des paysans.

⁴ GOLOWADSCHEFF. Dix ans de réformes, p. 60.

nités de rachat et aux taxes communales. Le paysan russe travaille donc non pour lui, mais pour l'Etat, qui a remplacé le seigneur et est beaucoup plus dur que ne l'était celui-ci.

Pour finir avec les impôts, nous citerons encore quelques appréciations sommaires qui prouvent les conclusions que nous avons tirées. Un économiste distingué M. Nicolason, a dit : « Les impôts russes sont exorbitants, par exemple l'impôt direct foncier est habituellement deux fois plus grand que le revenu net de la terre. Nommer cela un impôt c'est abuser singulièrement des mots »¹. Les modes de perception d'impôts employés par le gouvernement russe rappellent à un autre économiste, M. Vorontzoff, « un propriétaire, qui serait prêt à tuer sa dernière poule, pour obtenir à l'instant même l'œuf qu'elle contient », ou encore « une chimère incarnée, qui ignore toutes les conditions du temps et de l'espace et qui est suffisamment forte pour jouer son rôle jusqu'à la fin »². Pour des indications plus amples nous n'avons qu'à renvoyer le lecteur à un travail sur les finances russes de M. E.-B. Lanin qui a rassemblé une masse de détails curieux, principalement tirés de la presse périodique³.

Droits régalien. — La nomenclature russe renferme sous ce titre : les mines, les monnayages, les postes et télégraphes. Ils donnaient en 1887, 22 m. r. : en 1880, 26 m. r. et en 1890, 33 m. r. Les opérations des postes et des télégraphes se développent d'année en année. En 1867, elles donnaient 7 m. r. et 2 m. r. : en 1875, 10 m. r. et 4 m. r. En 1882, la recette des postes était de 15 millions de roubles, avec une dépense de 16 millions de roubles. Pour les

¹ Notre économie après la réforme, Saint-Petersbourg 1893, p. 38.

² W. W. Les sorts du capitalisme en Russie, p. 286-287.

³ E.-B. LANIN, Russian finance, The Fortnightly review London 1891.

télégraphes, les chiffres correspondants étaient de 8,5 et 7 millions de roubles.

En somme, les recettes étaient de 23,5 millions de roubles et les dépenses de 23 millions de roubles ; il y avait donc un revenu net d'un demi-million. En augmentant continuellement, le revenu s'est accru en 1891 pour les postes jusqu'à 21 millions de roubles, pour les télégraphes jusqu'à 11 millions de roubles, soit jusqu'à 32 millions de roubles. Depuis 1884, les postes et télégraphes ont été réunis de telle façon, qu'il est impossible de distinguer leurs dépenses. Elles constituaient en 1891, presque 26 millions de roubles. Le revenu net était donc de 6 millions de roubles. Remarquons que pour le développement du réseau des télégraphes et téléphones, on a dépensé pendant dix ans, 1882-1891, environ 6 millions de roubles. On voit par ces chiffres que le télégraphe présentait déjà il y a dix ans, un excédent notable de recettes¹.

Les domaines de l'Etat. — Cette rubrique comprend les revenus des terres, forêts, mines, usines et chemins de fer de la Couronne. Tous ces revenus donnaient ensemble : En 1867 29 millions roubles ; en 1875 31 m. r. ; en 1884 45 m. r. et en 1889 69 m. r. ; en 1890 70 millions roubles.

Les terres de l'Etat occupent presque la moitié de la Russie d'Europe, soit 250 millions d'hectares avec une population de 24 millions d'hommes. Mais la plupart de ces territoires immenses sont encore incultes et inaccessibles.

Le premier revenu des terres de l'Etat est la redevance foncière des paysans qui y habitent : l'*obrok*. Cet impôt appartient plutôt au système des impôts directs et nous en avons déjà parlé.

La vente des terrains de l'Etat, les fermages spéciaux au taux librement convenu, les mines et les forêts donnaient

¹ Les données pour 1882-1891, *Messenger de l'Europe*, janvier 1893.

les revenus suivants : En 1890 2 mill. r., 10 m. r., 7 m. r. et 17 m. r. En tout 36 m. r.

Les mines, ou plutôt les fabriques minières (gornye Zavody) présentent un excédent de dépenses grâce aux conditions de leur existence. Ici nous rencontrons les fabriques d'Oural, de Pétrosawodsk et de la Pologne. Elles fabriquent des canons, des pièces d'artillerie, etc., surtout pour le gouvernement. Leurs recettes en 1891 étaient de 5,7 m. r., les dépenses de 7 m. r.¹. La cause de ce déficit est non-seulement dans l'infériorité de toutes les entreprises industrielles du Trésor : manque d'initiative, formalisme, etc., mais encore dans ce qu'elles ne peuvent avoir de buts essentiellement commerciaux.

Passons aux chemins de fer de l'Etat.

En 1885 leurs revenus ne dépassaient pas 10,5 m. r., les dépenses 9 m. r. Remarquons que le réseau de 6 lignes de chemins de fer de l'Etat n'atteignait pas 3,000 verstes. Depuis 1885 la construction des chemins de fer de l'Etat (de Polessié et du Caucase) progressa très rapidement dans un but stratégique ou administratif et d'autre part on tâcha de mettre dans les mains du Trésor les chemins de fer particuliers les moins avantageux. En trois ans les revenus des chemins de fer de l'Etat doublèrent, en 1889 ils étaient de 34 millions de roubles et montèrent en 1890 à 49 m. r., tandis que les dépenses de l'exploitation restaient stationnaires à 35 millions de roubles.

Cette dernière année le réseau des chemins de fer de l'Etat avait 9,300 verstes. En 1891 ce réseau rapporta au Trésor un revenu de 58¹/₃ m. r., tandis que la dépense diminuait de plus d'un demi-million et n'atteignait pas 34¹/₃ m. r.

¹ *Messenger de l'Europe*, 1893 janvier.

CHAPITRE III

Les dépenses de l'Etat.

Si nous examinons les dépenses pour les services principaux comptées en millions de roubles pendant la période de 1867-1890, nous obtenons le tableau suivant :

Système du crédit de	1867	1876	1881	1885	1890 ¹
l'Etat	83 m. r.	109	195 ¹ ₂	263 ¹ ₂	263 ¹ ₂
Ministère de la guerre.	127	190	230	240	228
» Marine.	18	27	30 ¹ ₂	38 ¹ ₂	40 ¹ ₂
» Finances	79	80	108	106	109
» Domaines. . . .	17	20	20	23	24
» Intérieur	37	53 ¹ ₂	69 ¹ ₂	70 ¹ ₂	76
» Instr. publique.	8 ¹ ₂	15	18 ¹ ₂	20	22 ¹ ₂
Voies de communication	24 ¹ ₂	24 ¹ ₂	12	23	56
Ministère de la justice.	8	15 ¹ ₂	18	20	23

Les dépenses ordinaires de l'Etat en 1890 étaient de 890 m. r. Sur cette somme la dette publique prélève 263¹₂ m. r., les ministères de la guerre et de la marine 328¹₂, c'est-à-dire plus de la moitié des ressources laissées disponibles par la dette. Il ne reste pour les services civils que 302 millions. Sur ce budget déjà ainsi réduit le St-Synode reçoit une dizaine de millions, le ministère de la Cour, somme égale. Le ministère de l'intérieur 75 m. r., la justice 23, les finances 109 m. (il use de plus des crédits supplémentaires). Pour le développement matériel et intellectuel du pays

il ne reste donc que des sommes faibles. L'instruction publique obtient $22\frac{1}{2}$ millions pour une population de 115 millions d'âmes. Les assemblées provinciales et les communes prêtent un concours à l'instruction publique, mais il est minime.

Les dettes publiques.

Une grande partie des recettes de l'Etat est destinée à couvrir les charges du passé. La dette consomme une part importante du revenu, et en dépit d'un amortissement régulier et rapide, ce prélèvement de la dette publique sur le budget va toujours en augmentant.

Le caractère général des dépenses pour le système du crédit de l'Etat pendant 25 ans (1867-1890) est leur augmentation continue. Les causes générales de cette augmentation sont : les déficits du budget, la construction hâtive des réseaux de chemins de fer privés et de l'Etat, les dépenses militaires, les arriérés de paiements des chemins de fer privés. On peut diviser la chronique de ces dépenses en trois périodes : la première, depuis 1867 à 1878 inclusivement : les dépenses s'accroissent de quelques millions par an et passent de 83 millions de roubles (1867) à 114 millions (1877) en présentant ainsi le chiffre moyen de l'augmentation annuelle : $3\frac{1}{2}$ millions de roubles.

En 1878, les dépenses pour le système du crédit étaient de 140 millions de roubles : en 1879, 171 millions de roubles. Après, en s'élevant continuellement, elles atteignaient en 1888, 239 millions de roubles (sans les paiements nécessités par le rachat des terres des paysans.)

¹ Les chiffres concernant les dettes de l'Etat sont puisés dans l'ouvrage de M. Bloch : *Finances de la Russie au XIX^{me} siècle*, 4 vol. St-Petersbourg 1882. Les autres sources sont citées à part.

La troisième période comprend deux années : 1889, quand les dépenses baissaient à 230 millions de roubles, et 1890, à 222 m. r.¹ La dette consolidée de la Russie se divise en deux catégories : une dette extérieure, contractée à l'étranger et payable en monnaie métallique, et une dette intérieure, contractée au dedans de l'Empire et payable en papier-monnaie.

La dette extérieure était conclue non-seulement pour satisfaire les besoins du Trésor, mais aussi pour diminuer le trop-plein du papier-monnaie, pour relever le cours à l'aide des réserves métalliques, et aussi pour les travaux publics, principalement pour les chemins de fer. La Hollande, l'Angleterre et la France, ces derniers temps, ont fourni la plupart des sommes empruntées. Les dépenses du service de la dette consolidée ont exigé en 1889, 230 millions, c'est à dire $\frac{1}{4}$ du total des dépenses budgétaires. Là-dessus les annuités pour la dette extérieure qui est payée en or, s'élèvent au moins à 65 millions de roubles.

Depuis quelques années, on tâche de diminuer le chiffre des dettes. En trois ans, de 1889 à 1891, il a été fait des conversions de dettes, en chiffre rond, pour 746 millions de roubles en or, 38 m. r. argent et 430 m. r. papier-monnaie. Il règne une grande diversité d'opinions à l'égard de ces opérations. Quelques-uns attribuent la fâcheuse situation financière de la Russie, non au désastre de la famine qu'elle traversait en 1891, mais précisément aux conversions. Les conversions, disent-ils, ont diminué les intérêts des dettes ; mais premièrement, elles ont allongé de beaucoup les termes de paiements : secondement, en jetant à la Bourse une masse de valeurs russes, elles ont provoqué une spéculation effrénée et elles ont abaissé les cours, qui n'étaient

¹ *Messenger de l'Europe*, août 1892.

pas loin du rétablissement total de la valeur du rouble : ce qui aurait abaissé les dépenses causées par le paiement des intérêts des dettes pour une plus forte somme encore.

Voici l'opinion du professeur Issaïeff sur les conversions russes¹ : « Les conversions, dit-il, étaient trop chères pour le Trésor, parce que les emprunts extérieurs étaient réalisés à un prix très bas, 87,8 % en moyenne. Cela a provoqué une dépense de 78 millions de roubles de trop, et en outre la commission des banquiers s'est montée à 20 m. de r. pour la conversion des dettes extérieures seulement. Mais le reproche le plus grave, c'est que la conversion a augmenté la dette du 14 %, c'est-à-dire qu'elle est montée de 681 $\frac{1}{2}$ m. de r. en or à 755 $\frac{1}{2}$ m. r. en or, car on a prolongé le terme de l'amortissement qui était de 11-75 ans, à 81 ans. D'autre part, on n'a gagné qu'une diminution des dépenses pour le service de la dette de 7 millions de roubles en or par an, pour les dix premières années. M. Issaïeff pense que le moment pour les conversions a été mal choisi, à cause de la disette.

Outre la dette consolidée, il y a encore une dette flottante en bons du Trésor très considérable. Les émissions de ces bons restés en circulation constituaient en 1884, d'après Kaufmann, 240 millions de roubles.² En 1889, M. Vychnegradsky amortit pour 18 millions de roubles en or de bons du Trésor. C'était la première fois depuis quarante ans qu'on tâchait de diminuer la dette flottante qui croissait sans cesse. Chaque fois que les bons arrivaient à terme, ils étaient remplacés par une plus grande quantité de nouveaux bons. En 1890, on en a amorti pour 6 millions de roubles, mais en même temps, on en émettait de nouveaux pour la somme de 18 millions en remplacement de ceux qui étaient échus.

¹ *Messenger de l'Europe*. La conversion des dettes, mai 1892.

² Statistique financière, page 240.

Les bons du Trésor sont toujours à 4 ¹/₃ % ; quant aux dettes consolidées, la Russie ne peut les réaliser qu'en fixant un intérêt très haut ou un cours très bas. Voilà pourquoi l'intérêt réel des dettes de l'Etat est très différent de l'intérêt nominal. En moyenne, on peut dire que les emprunts nominaux de 5 % se changent réellement en 10 %, si l'on prend en considération les modes de réalisation des emprunts russes consolidés.

La circulation fiduciaire.

Les statuts de la Banque d'Etat qui dirige aujourd'hui tout le mouvement du crédit en Russie, datent du 26 mai 1860. Cette banque a été fondée avec un capital de 15 millions de roubles : les encaisses des anciens établissements de crédit lui ont été remis, et elle répond de leurs engagements. Le but principal qui lui a été assigné, c'est de consolider le système de la circulation fiduciaire : mais elle dispose de moyens insuffisants et elle est trop liée avec le Trésor, auquel elle fait des avances sans bornes, pour atteindre ce but important. Au 1^{er} mai 1861, le portefeuille commercial de la Banque dépassait à peine 14 millions de roubles et n'offrait qu'une réserve métallique de 86 millions de roubles en présence de 714,627,069 roubles de billets en circulation. Aussi le cours de change fut-il défavorable, l'esprit d'entreprise faible.

Pour assurer l'échange en espèces, M. Lamanski, le sous-gouverneur de la Banque, proposait de le garantir par le dépôt métallique de la forteresse de St-Petersbourg, qu'il évaluait à 100 millions de roubles et par la faculté donnée à la Banque, d'aliéner suivant les besoins, les forêts, les domaines, les usines, les fabriques, les chemins de fer

appartenant à l'Etat. Moyennant ces ressources et la transformation de la Banque en société d'actionnaires, pour la soustraire à l'influence du gouvernement, munie pour vingt-huit ans du privilège de l'émission des billets payables à vue, M. Lamanski demanda qu'on commençât immédiatement à rembourser les billets de l'Etat, en suivant une échelle de prix fixée d'avance. Cette idée étant acceptée, un emprunt de 15 millions de livres sterling était contracté en titres 5^0 et une décision impériale du 4 avril 1862 en affecta le produit à augmenter l'encaisse métallique de la Banque, qui s'élevait à 79 millions en or et en argent, et à 12 millions d'inscriptions de rentes. Les billets reçus en échange des sommes provenant de l'emprunt devaient être immédiatement détruits, et la Banque ne devait plus émettre de billets nouveaux que contre espèces d'or et d'argent, ou en échange d'anciens billets. M. Reutern ordonna le 25 avril 1862 que le remboursement en numéraire aurait lieu aux conditions suivantes : il commencerait le 1^{er} mars 1862 et l'on fixerait à 5 roubles 70 kopecks la valeur de la demi-impériale d'or : à $110^{\frac{1}{2}}$ kopecks celle du rouble en argent. A partir du 1^{er} août de la même année, les prix étaient respectivement réduits à 5 roubles 60 kopecks et à $108^{\frac{1}{2}}$ kopecks. Des diminutions ultérieures devaient successivement amener l'échange au pair. Au mois de mai 1862, le cours sur Paris était de 355 francs 50 centimes par 100 roubles : il s'éleva en juin à 358 fr. 80, en juillet à 362 fr., en août à 364 fr. et en septembre à 368 fr., etc., en suivant une marche progressive qui a fini par le rapprocher du pair. Mais en vertu d'une autorisation impériale, communiquée par le ministre des finances en date du 7-19 novembre 1863, la Banque arrêta subitement, jusqu'à nouvel ordre, tout échange de billets : le cours forcé reparut avec toutes ses suites.

Le cours du change au 29 octobre 1863 était de 396 francs sur Paris, dès le 1^{er} novembre, il tomba à 367 fr., sans se relever depuis, et redescendit à environ 350 fr. On a donc dépensé de grandes sommes en pure perte pour soutenir le cours. La velléité d'un retour à une situation monétaire normale ne pouvait aboutir, en présence des embarras presque irrémédiables du Trésor. La réserve métallique baissa dans une proportion plus forte que celle du retrait des billets de la circulation. Après s'être élevée en octobre 1862 à plus de 93 millions de roubles, en présence d'une circulation de 696,831,672 roubles papier-monnaie, elle descendit en novembre 1863 à 68 millions de roubles, dont 56 seulement représentent l'encaisse métallique, et 12 millions des fonds publics, alors qu'il restait en circulation une masse de billets s'élevant à 634,773,929 roubles, soit plus de deux milliards et demi de francs; la proportion du métal au papier, se trouvait donc réduite à un onzième.

Cette expérience a coûté 100 millions de roubles inutilement, et pourtant le projet de M. Lamanski était juste, seulement il ne fut pas exécuté intégralement jusqu'au bout et systématiquement.¹ Lamanski soutenait que sans la régularisation de la dette flottante, l'abolition du cours forcé était impossible. Il voulait aussi soustraire la Banque à la direction du ministre des finances et en faire un établissement par actions, tandis qu'en restant entre les mains du gouvernement, la Banque dut dégénérer en une institution imprimant des billets de crédit au gré du Trésor. Si l'opération ne réussit pas, ce fut justement parce que le ministre des finances se départit des bases du projet Lamanski, comptant s'emparer du marché au moyen des opérations de Bourse, par des spéculations artificielles pour

¹ KAUFMANN. Les billets de crédit, leur décadence et leur rétablissement. St-Petersbourg 1888.

soutenir le cours, etc. Du reste, le moment n'était pas bien choisi pour l'opération (l'insurrection de la Pologne). A cause de toutes ces circonstances, le projet Lamanski ne réussit pas.

Dès 1862, la Banque avait obtenu la mission de liquider les anciennes institutions de crédit et de faire face au rachat des terres des paysans, ce qui rendait sa situation très difficile : mais le Trésor lui vint en aide, en mettant à sa disposition son compte-courant, sans aucun intérêt. Grâce à cela, la Banque put étendre dès 1866 ses opérations commerciales, mais elle en usa imprudemment, en escomptant outre mesure et trop rapidement des effets de commerce, et en augmentant les émissions de roubles-crédit : on en faisait en moyenne pour 25 millions par an. Cette masse d'argent n'avait pas de base métallique correspondante et dépassait énormément les besoins commerciaux. En escomptant le papier des banques privées, la Banque de l'Etat participa pour beaucoup à la crise qui éclata en 1872-1873 et resta toujours avec un portefeuille bien rempli, mais de peu de valeur. Tous les capitaux que la Banque de Russie octroyait si libéralement restaient dans les deux capitales : la province souffrait toujours et souffre encore maintenant du manque de crédit. Et cependant, la masse d'argent ne trouvant pas d'emploi réel dans les capitales, se dirigeait sur la Bourse et y devenait l'objet de la spéculation la plus effrénée. Depuis 1866 commença à St-Petersbourg la fièvre des souscriptions qui ne correspondait pas aux besoins réels. Il en résulta des désastres continuels qui ne calmèrent pas pourtant cette fièvre : elle continua jusqu'à la guerre de Turquie en 1877.

Si le cours du rouble n'est pas tombé plus bas encore devant une telle économie de la Banque de Russie, qui pendant quinze ans n'avait aucun règlement pour l'émission

du papier-monnaie et usait largement de sa liberté, cela s'explique par l'émancipation des serfs qui, ayant substitué le travail payé au travail gratuit, augmentait considérablement le besoin des moyens de circulation.¹ De 1863 à 1870, le cours du rouble tomba continuellement par suite des fréquentes émissions de papier-monnaie, comme on le voit par le tableau suivant :

	Valeur de 100 roubles en francs.	Billets de crédit en circulation.	Fonds métallique.
1863	379	636 m. r.	68,3 m. r.
1864	334	679,5	83,4
1865	326	678,0	81,7
1866	304	709,0	82,6
1867	338	691,5	89,6
1868	336	754,4	156,4
1869	317	732,1	153,8
1870	309	737,2	149,7 ²

Le début des années soixante-dix fut une période florissante pour l'état des finances russes. Le budget atteignit l'équilibre : il sortit enfin des déficits chroniques, ce triste héritage de la guerre de Crimée et de l'émancipation des serfs. Le cours du rouble se releva beaucoup, soit à 3 fr. 30 et plus. Mais bientôt, il y eut un changement : on fit de nouvelles émissions de papier-monnaie et tout rentra dans l'ordre habituel. La circulation contenait en 1871, 772,914,040 r. : en 1874, 797,313,480 r. Le cours du rouble baissa proportionnellement et flotta entre 3 fr. 30 et 3 fr. 20.

Quand au fonds métallique qui devait garantir la circulation fiduciaire dont nous venons de parler, il comportait en 1871, 158,127,645 roubles : en 1874, 231,227,645 ou le tiers des billets en circulation, ce qui était presque suffisant. Mais depuis ce temps la situation empira conti-

¹ ПИКНО. La Banque de Russie.

² KAUFMANN. Page 48. Statistique financière.

nuellement. Le rouble baissa de plus en plus sous les menaces de guerre (en 1876, il était de 3 francs seulement) et les émissions de papier montant toujours atteignirent des proportions inouïes dans la période de la guerre (1876-1881.) C'était très naturel. D'après Wessolowsky, les dépenses de la guerre de Turquie furent de 1,105,377,340 roubles. Il faut y ajouter les 1,137 millions de roubles du déficit qui figurait dans les budgets ordinaires de la même période (1876-1881).

Pour couvrir ces sommes, on fit toute une série d'emprunts intérieurs et extérieurs, et une nouvelle émission énorme de papier-monnaie (pour 500 millions). En même temps, on puisa au fonds métallique dont nous avons parlé plus haut. A la fin de 1876, il ne consistait plus qu'en 180 millions de roubles. Ainsi on entreprit deux séries de mesures qui contribuèrent à la dépréciation complète des moyens de circulation. Grâce à cette belle économie, le rouble changea comme suit. Il flottait en

1876 entre fr. 3,33 et 2,97	1880 entre fr. 2,72 et 2,54
1877 » 3,14 » 2,34	1881 » 2,76 » 2,55
1878 » 2,82 » 2,33	1882 » 2,61 » 2,45
1879 » 2,72 » 2,23	

Les autres résultats n'étaient pas moins déplorables. La circulation qui était saturée du papier-monnaie d'avant la guerre ne pouvait englober les nouvelles émissions. Ainsi commença une période de hausse des prix rapide et artificielle qui, pendant de longues années, a comprimé la vie économique du pays. La monnaie métallique commença à s'enfuir, les banques voyaient l'or disparaître et les dépôts diminuer.

D'après le bilan de la Banque du 18 décembre 1878, il résultait que la quantité des billets de crédit émis pendant la guerre atteignait déjà la somme de 479,370.000 roubles.

ce qui, avec le papier-monnaie émis avant la guerre, pour 723,910,455 roubles, faisait 1,103,280,185 roubles. En 1879, on émit de nouveau pour 96 millions de billets de crédit, sous prétexte de venir en aide aux transactions des banques. Cela contribua à provoquer en 1880, une nouvelle crise financière : les cours baissèrent rapidement et les affaires se ralentirent.

Pour diminuer la quantité de papier-monnaie, le ministre des finances Abaza présenta un projet, devenu loi le 1^{er} janvier 1881, d'après lequel : 1^o le Trésor devait verser graduellement à la Banque la somme nécessaire pour réduire de 417 millions de roubles la dette contractée par le gouvernement envers la Banque pendant la guerre : 2^o on devait amortir cette somme pendant huit ans, en commençant par 1881, par des paiements annuels de 50 millions de roubles : 3^o les billets ainsi retirés devaient être détruits dans la mesure de leur amortissement dans les caisses de la Banque et « conformément aux besoins de la circulation. »

Les 50 millions de paiements annuels devaient être prélevés sur les ressources ordinaires du budget. Cette opération pouvait s'accomplir sans secousse, sans changement de prix, sans crise monétaire, et rendre au cours russe la situation qu'il occupait avant la guerre d'Orient. Mais cet ukase ne fut pas réalisé : il rencontra dès l'abord une opposition de la part des financiers et des industriels, intéressés à maintenir le mauvais cours du rouble, et ils furent secondés par le gouvernement.

La situation du cours pendant les six années qui suivirent la promulgation de l'ukase du 1^{er} janvier 1881, ne fut pas améliorée. Au contraire, il descendit plus bas, par le fait que la loi n'était appliquée que d'une façon fictive. Comment, en effet, a-t-on exécuté les paiements des 50 millions de roubles à la Banque ? On pouvait le faire ou par le

surcroît des revenus sur les dépenses ou par des emprunts. Au premier moyen, on n'y pouvait même pas songer, dans un pays de déficits chroniques : on choisit donc le second, et on changea la dette sans intérêt en une dette portant intérêt. Dans les trois premières années 1881, 1882 et 1883, on fit les emprunts suivants pour amortir la dette envers la Banque :

	Roubles
1. Obligations de la Banque de Russie de 1881	40,903,925
2. Emprunt de la Compagnie transcaucasienne de 1882	18,445,168
3. Bons du Trésor en 1883	8,700,000
4. Rente d'or 6 ⁰ / ₀	95,670,473
	<hr/> 163,719,566

Donc pour payer une dette sans intérêts de 150 millions de roubles, on fit un emprunt de 164 m. r. avec intérêts et encore à des conditions très difficiles. Si l'on considère les coûts de la réalisation, alors l'intérêt était au minimum de 6.5 ⁰/₀. D'autre part, une loi de 1884 suspendait presque le paiement en permettant au Trésor de verser les 50 millions de roubles non en roubles-crédit, mais en bons émis à cet effet, et les bons produisent sur le cours le même effet que les roubles-crédit. Toute cette politique a seulement fait empirer la situation.

Si l'on compare la circulation fiduciaire de 1881 avec celle de 1886, on obtient :

	En 1881	En 1886
a) papier-monnaie	4,185 m. r. cr.	883 m. r.
b) bons du Trésor	<u>116 m. r.</u>	<u>280 m. r.</u>
Total	4,301 m. r.	1,163 m. r.

On voit que la quantité de monnaie fiduciaire au lieu d'être réduite de 300 millions de roubles pendant six ans, fut réduite seulement de 138 m. r.

Les billets de crédit retirés de la circulation n'étaient pas détruits, mais au contraire, on les émit de nouveau. En 1886, il restait dans les caisses de la Banque de l'Etat, de tous les billets retirés pendant six ans, 160 millions de roubles seulement : le reste (140 m. r.) était employé pour les besoins de la circulation, c'est-à-dire en subsides pour les propriétaires fonciers qui étaient tout à fait ruinés, par suite du marasme dans lequel ils croupissaient.

La situation ne changea pas en 1887 ni en 1888. Au commencement de 1889, par suite des bruits de guerre, le cours du rouble descendit à 50 kopecks environ, les fonds publics baissèrent aussi considérablement, mais à la fin de l'année, grâce à une bonne récolte, le cours du rouble se releva de nouveau à 66 kopecks métalliques.

Les déficits disparaissaient, les récoltes étaient bonnes, et le cours monta, en août 1890, à 3 francs 30 (il a gagné 30 ⁰/₁₀₀), plus tard, il fléchit de nouveau et, sous l'influence de la disette, il est descendu en 1892-1893 à 2 francs 50. L'influence du surcroît de papier-monnaie, masquée quelque temps par des causes artificielles et par de bonnes récoltes, a réapparu.

On peut lire dans le budget pour 1893, un avenu remarquable fait par le ministre des finances, M. Witte. Ayant besoin de 93 millions de roubles pour le chemin de fer transsibérien, il veut se les procurer de la manière suivante : « Il a été décidé, fisons-nous, d'employer à cet effet 92.7 millions de roubles-crédit qui ont été remis par le Trésor à la Banque de l'Etat, conformément à l'ukase impérial du 1^{er} janvier 1881, pour être détruits et que la Banque n'a pas détruits jusqu'à présent, vu l'impossibilité de le faire sans gêner le commerce et l'industrie. » Il résulte de cet avenu que la Banque de l'Etat, au lieu de détruire les billets dont l'ukase a ordonné la destruction, les remet

tranquillement en circulation « afin de ne pas gêner le commerce et l'industrie. »

C'est ainsi qu'on réunit peu à peu tous les 400 millions de roubles. Il est vrai que le Trésor a payé sa dette à la Banque de l'Etat : les versements ont été terminés par le Trésor en 1888, et nous lisons dans le rapport du Contrôleur de l'Empire pour cette année, que « la dette contractée à ce sujet par l'Etat, est définitivement éteinte.¹ » mais, c'est un pur formalisme, car le Trésor et la Banque de l'Etat sont deux poches du même gouvernement. L'important c'est que les billets versés par le Trésor ne furent pas brûlés, mais remis en circulation.

Nous pouvons comprendre maintenant le phénomène rare et incompréhensible en apparence, que le billet de crédit russe présente : malgré le retrait nominal du surcroît du papier-monnaie, décidé par la loi du 1^{er} janvier 1881, sa valeur baisse et baisse encore. On voit qu'en réalité, la quantité de papier-monnaie, non-seulement ne diminue pas, mais qu'au contraire elle augmente, et cela grâce aux nouvelles émissions (des bons de Trésor, etc.) et aux émissions répétées du papier-monnaie retiré de la circulation. La valeur du rouble dépend : 1^o de la quantité des billets de crédit : elle est deux fois plus grande que la circulation ne l'exige : 2^o des dimensions du fonds métallique qui doit le garantir : il est peu considérable : 3^o de la confiance dans le gouvernement qui est bien minime : 4^o de la balance du commerce.

Arrêtons-nous quelques instants sur la question de la balance du commerce. Grâce aux tarifs élevés, l'importation en Russie est beaucoup plus faible que l'exportation et elle diminue continuellement :

¹ Rapport du Contrôleur de l'Empire pour 1888, page 58.

	En 1889	1890	1891
Exportation	752,051,009	687,017,000	700,471,000 ¹
Importation	441,492,000	398,557,000	368,451,000

Pendant 25 ans (1867-1890) l'exportation a augmenté, mais l'importation est restée stationnaire, si l'on considère le cours du rouble papier-monnaie en 1867 et en 1890. L'exportation est beaucoup plus grande que l'importation, ce qui prouve seulement que la Russie est endettée et peu développée économiquement : partout en Europe, la proportion est renversée.

Cette balance est temporairement utile pour le cours, mais cela ne doit pas rester éternellement ainsi. Si l'importation, nonobstant l'augmentation de la population, reste stationnaire pendant vingt-cinq ans, cela dépend seulement des tarifs et non du développement de l'industrie russe. Il y a beaucoup de denrées qu'on ne produit pas en Russie, le café, le thé, etc., et pourtant leur importation n'augmente pas.

L'exportation de la Russie dépend de paiements pour une somme de 650 à 700 millions de roubles par an, qui sont obligatoires. Si ce paiement est moindre pendant quelques années, l'endettement augmente et exige une exportation plus grande dans l'année suivante. Ainsi s'explique, par exemple, le fait qu'on a exporté en 1891 autant de blé qu'en 1890, malgré la famine, et même à un prix métallique plus bas, grâce à l'abaissement du cours.

L'amélioration du cours, non pas artificielle, mais naturelle, peut être seulement une conséquence du développement économique qui, ayant un plus grand besoin des moyens de circulation, absorbera le surcroît du papier-monnaie, inutile maintenant.

¹ *Messenger de l'Europe*, octobre 1892. Le commerce extérieur en 1891.

Mais les ministres des finances russes recourent à des moyens beaucoup plus faciles pour faire remonter le cours. Ainsi la hausse du rouble en 1888 a été un résultat de manœuvres artificielles. M. Vychnegradski s'était mis à jouer à la hausse sur le marché berlinois. Cette tactique engendra à Berlin une foule de joueurs à la baisse. Sûrs de trouver un acheteur, ils vendaient autant de papier-monnaie russe qu'ils voulaient. De sorte, le rouble était devenu un objet de spéculation effrénée et des wagons remplis de roubles circulaient continuellement entre St-Petersbourg et Berlin. Comme résultat, on a obtenu une baisse formidable. M. Witte, le ministre des finances actuel, pour déjouer les manœuvres des baissiers, a entrepris la mesure suivante. Sur son ordre, les banquiers de St-Petersbourg avisèrent leurs confrères de Berlin que, désormais, ils ne pourraient plus solder leur compte par l'envoi de roubles, ils régleront dorénavant par des traites sur Londres. Mais le ministre a évidemment oublié que, pour avoir ces traites, il faudra les acheter au moyen de banknotes.

Tout ce plan machiavélique, qui devait désarmer les baissiers, a seulement provoqué beaucoup de rires aux dépens du pauvre ministre¹. Il est évident qu'au lieu de tous ces artifices, il faudrait cesser de jouer à la hausse : les baissiers disparaîtraient alors d'eux-mêmes, et le cours du rouble serait fixé par sa valeur réelle, c'est-à-dire par l'état des finances russes, par le bilan du commerce extérieur, par le développement économique et par le fonds métallique.

On affirme que le Trésor a 200 millions de roubles or, mais cela est presque insignifiant en comparaison de la masse de papier-monnaie russe. On ne peut pas espérer que le gouvernement actuel puisse régulariser la circulation.

¹ *La Nouvelle Revue*, février 1893, E. de Cyon. Le budget en 1893.

La pauvreté croissante du peuple et les énormes arriérés d'impôts, nous font plutôt croire qu'il sera obligé dans un temps plus ou moins reculé, d'annoncer officiellement sa banqueroute, et remettre la gestion et le contrôle des finances publiques aux mains de la nation. Alors seulement on pourra séparer le Trésor de la Banque de l'Etat, borner les émissions et revenir à la circulation métallique.

Les chemins de fer¹.

La guerre de Crimée a démontré l'importance stratégique des chemins de fer. Lors de l'arrivée de M. Reutern au ministère des finances, il n'existait en Russie que 3,000 verstes de chemins de fer, et leur construction incombait totalement au ministère des voies de communication.

Les caisses publiques étaient vides, il fallait s'adresser aux capitalistes étrangers. Ainsi, grâce aux soins de Baring, Pereyre, Fould et autres, apparut la « Grande Société des chemins de fer russes », à laquelle on octroya la construction de 4,000 kilomètres.

La réalisation de ce projet exigeait des sacrifices inouïs. La Grande Société ne voulant pas courir le moindre risque, exigea une garantie d'intérêt de 5 % pour toutes les actions et obligations à émettre. Le gouvernement accepta ces conditions et garantit à la Société un revenu net de 12 à 15,000 francs par kilomètre.

Le monopole de la Grande Société fut bientôt remplacé par le système de la main « ouverte ». On donna des concessions avec garantie d'intérêt à qui voulait les prendre.

¹ 1. Bloch, L'influence des chemins de fer sur l'état économique de la Russie. 5 vol. avec un atlas. Golowadscheff. Histoire des chemins de fer en Russie. St.-Pét., 1881.

Pendant le ministère Reutern, on construisit, en somme, 48 mille verstes (1862-1878). Cette entreprise gigantesque exigea un milliard.

Au moment de la plus grande fièvre de construction qui obligeait le gouvernement de venir sans cesse en aide aux compagnies, on créa le fonds spécial des chemins de fer. Pour éviter les demandes continuelles de crédits supplémentaires, Reutern décida de concentrer tous les moyens que l'Etat voulait sacrifier à la construction des chemins de fer en un fonds de réserve, renouvelable par des emprunts, à l'égard desquels le gouvernement ne devait jouer qu'un rôle de répondant et d'intermédiaire entre les capitalistes et les sociétés des chemins de fer.

Les chemins de fer russes montrèrent, dès le début, leur impuissance à rémunérer le capital engagé, en exigeant du Trésor, au titre de garantie d'intérêt, une série d'avances annuelles, essentiellement irrécouvrables, de 20 à 22 millions de francs par an, jusqu'en 1879. Depuis cette année, ces avances à fonds et revenus perdus, faites par l'Etat aux compagnies, s'élevèrent pour tout le réseau à 125-180 millions de francs par an.

La Russie devait payer à l'étranger, pour le service des emprunts d'Etat, 150-160 millions de francs. Pour les obtenir, M. Reutern projeta de vendre chaque année pour 300 millions d'actions et d'obligations de chemins de fer. Sur les 150 millions restant, on achetait des rails, du matériel moteur et roulant à l'étranger. Quant aux travaux de terrassement et d'expropriation, on les couvrait par des emprunts intérieurs faits en roubles-papier. Plus tard on comptait appliquer les 300 millions intégralement au service des dettes de l'Etat, car au lieu d'acheter pour 150 millions de rails, de matériel roulant, etc., à l'étranger, on les fabriquait en Russie dans des usines privées, ce qui coûtait

tail considérablement plus cher, et donnait un matériel beaucoup inférieur à celui importé de l'étranger.

Telle était la politique économique de Reutern. Les emprunts faits à l'étranger au nom des sociétés de chemins de fer, servaient pour le paiement de la dette extérieure, et la contre-valeur en roubles-papier était versée aux compagnies.

Mais, d'un autre côté, l'Etat perdait des sommes énormes et toujours croissantes sur la garantie d'intérêts et sur une nouvelle source de dépenses, sur les usines créées en Russie, pour approvisionner les chemins de fer.

M. Golowadscheff¹ dit de ces usines : « qu'elles ne représentent autre chose qu'un capital absolument perdu, elles ne peuvent subsister qu'à grand renfort de commandes faites par l'Etat, de primes et de droits de douane exorbitants. A eux seuls, les droits d'entrée ne les sauveraient pas de la faillite, car il n'y a pas une compagnie qui ne préfère payer des droits énormes et faire venir son matériel de l'étranger. Les usines russes ne vivent que des commandes obligatoires. Ces usines, qui n'ont jamais figuré dans le budget, sont des entreprises de l'Etat, exploitées à ses dépens sous un pseudonyme quelconque, quoiqu'elles s'appellent des entreprises privées. »

Ainsi, pour M. Reutern, les chemins de fer étaient seulement un moyen de contracter des emprunts. Les besoins de l'Etat croissaient toujours : il fallait donc construire le plus possible de chemins de fer et on construisait.

On donnait des concessions à qui voulait les prendre. Si personne ne se présentait, l'Etat commençait lui-même les travaux : plus tard, il cédait les kilomètres exécutés à une compagnie quelconque, moyennant l'attribution au Trésor d'un certain nombre d'actions et d'obligations, qu'il vendait

¹ Golowadscheff. Dix ans de réformes.

tout de suite, et dont il payait plus tard des garanties d'intérêts énormes. Dans toute l'Europe, les chemins de fer se développèrent avec le progrès économique des peuples et subsistèrent aux dépens de l'industrie, dont ils satisfaisaient les nombreux besoins. En Russie, les chemins de fer naquirent des besoins stratégiques et des besoins du gouvernement en argent.

La part de la dette absorbée par les chemins de fer croît toujours : dans la période 1870-1880, elle s'accrut cinq fois, de 200 millions à 1 milliard, et par rapport à la somme totale de la dette de l'Etat, 3 fois, de 10⁰/₀ à 28⁰/₀.

Sous le ministère Greig, aucune ligne de chemin de fer ne fut entreprise.

M. Abaza, malgré le manque de ressources, s'occupa d'étendre le réseau existant. On contracta un emprunt de 400 millions, et on autorisa la construction des lignes les plus urgentes. Grâce à l'initiative de M. Abaza, le gouvernement acquit, au moyen de l'échange d'actions qui lui appartenaient, la ligne Kharkow à Nicolaïlew, qui fut le commencement de la centralisation entre les mains de l'Etat, d'un vaste réseau de lignes ferrées.

M. Bunge professait les mêmes opinions à cet égard que M. Abaza, et était partisan de la construction des chemins de fer par l'Etat. Il supprima le fonds spécial des chemins de fer. Cette mesure était indispensable. Le manque de contrôle embrouilla très vite les opérations du fonds de chemins de fer et permit au gouvernement, sous prétexte de se servir des capitaux de ce fonds, de faire des avances énormes, se chiffrant par millions, aux sociétés de chemins de fer, dans le vague espoir de couvrir ces avances au moyen des futures ressources de ce fonds. Ainsi, jusqu'en 1875, le gouvernement donna près de 160 millions de roubles de ce fonds, et la guerre ne permit pas de com-

bler cette immense dette par un nouvel emprunt. Il fallut supprimer le « fonds » et choisir un autre système, qui se résume ainsi : les chemins de fer doivent vivre de leurs propres ressources. Les secours qui leur seront accordés figureront au budget comme crédits supplémentaires, et pour la construction des nouvelles lignes, l'émission d'obligations sera proportionnée à la valeur réelle de la ligne. On revenait donc au système ancien.

En 1891, les sociétés d'actionnaires privées, qui étaient en rapports obligatoires avec le gouvernement, possédaient 16.968 verstes de voies ferrées.

Le gouvernement prend part aux chemins de fer exploités par des sociétés privées, par *a)* des garanties d'un revenu fixe sur le capital employé dans l'entreprise : *b)* par la réalisation des obligations pour le compte des sociétés de chemins de fer : *c)* par toutes sortes de prêts en argent ou en matériaux, faits aux sociétés de chemins de fer ou aux entreprises industrielles, formées en vue des chemins de fer. De là la difficulté de préciser la part du Trésor et celle des sociétés privées représentées par les actionnaires. Voici quelques données à ce sujet :

	Millions roubles de papier-monnaie.		
	1888	1889	1890
Dépense des capitaux de fonds.	116	97	89
Revenu net des chemins de fer	87	74	69
Paiement du Trésor	29	23	20
Payé au Trésor pour dettes	9	6	6

L'abaissement graduel des paiements du Trésor s'explique par l'amélioration du cours du papier-monnaie, par la conversion de quelques obligations des chemins de fer et particulièrement par la transmission des lignes de chemins de fer les plus désavantageuses à l'administration de l'Etat.

Outre les comptes des garanties, il y a des comptes de prêts aux chemins de fer dans le but de l'agrandissement du réseau et des moyens de transmission, dont la somme remontait, vers le 1^{er} janvier 1892, à plus de 218 millions de roubles sans compter les intérêts, plus le compte des intérêts dus au Trésor sur les dettes précédentes. Le résultat définitif des comptes du Trésor avec les chemins de fer privés, en 1891, s'exprime par un accroissement de la dette, de 26 ¹/₂ millions de roubles. Il est intéressant de comparer cet accroissement avec les années précédentes. Dans les cinq années précédentes, la dette des chemins de fer privés envers l'Etat s'accroissait comme suit :

Millions roubles de papier-monnaie.				
1886	1887	1888	1889	1890
38	97	66 ¹ / ₂	39	77 ¹ / ₂

Au total, en cinq ans, pour 317 ¹/₂ millions de roubles, et s'il n'y a pas davantage, c'est que vers ce temps, on excluait des comptes, les dettes de plusieurs chemins de fer transmis pendant cette période, à l'Etat.

La politique des garanties a été une faute grave au point de vue des finances, et dans ce sens il faut admettre l'avantage et la nécessité du transfert des chemins de fer à l'Etat. Il est évident qu'il ne peut pas garantir le revenu d'une entreprise, dans l'administration de laquelle il ne prend aucune part ou seulement une part toute fictive. La seule issue de cette affaire est évidemment de transférer les chemins de fer à l'Etat.

Voici des données officielles sur l'exploitation des chemins déjà rentrés au Trésor :

Le chemin de fer de Charkow-Nicolaïew ne donnait aucun dividende en 1880; en 1882, avant son retour à l'Etat, il ne donnait que 0,06 ⁹/₁₀, mais en quatre ans, sous l'ad-

¹ *Messageur de l'Europe*, Janvier 1893.

ministration officielle, il rapportait déjà 2,32 % et après son agrandissement d'un nouveau réseau de 200 verstes, il rapportait en 1890, sur tout le capital de construction, 3,74 %. Le chemin de fer Catherine, construit par le Trésor, commençait en 1884, avec un petit dividende de 0,08 %, mais déjà en 1890, il rapportait 5,92 %. Enfin, le chemin de fer du Caucase qui rapportait, la dernière année de l'exploitation privée, 3,10 % donnait, la première année de l'administration de l'Etat, 4,17 % et en 1890, 5,72 % sur tout le capital de construction. Ces chiffres prouvent avec éloquence que les chemins de fer, dans les mains de l'Etat, peuvent devenir une entreprise fort avantageuse.

Ainsi, si l'on envisageait les agents officiels s'occupant de cette affaire avec plus de confiance et en leur donnant une plus large initiative, comme il est d'usage dans les établissements privés, l'Etat pourrait être aussi bon maître qu'une organisation privée.

Après le système du crédit de l'Etat, ce sont les dépenses du ministère de la guerre qui occupent la place la plus importante. Après avoir atteint en 1881 230 millions de roubles, il s'est réduit, en 1882, à 201 millions de roubles. Mais cela ne dura pas longtemps et les dépenses commencèrent à croître, atteignant de nouveau, en 1890, dans le budget ordinaire, les proportions qu'elles avaient en 1881. En outre, le budget extraordinaire des dépenses de la guerre est considérable. En 1891, on a dépensé pour le réarmement, 11 millions de roubles. En 1890, cette rubrique a absorbé $10\frac{1}{2}$ millions de roubles.

Le ministère de l'intérieur absorbait, en 1890, 76 millions de roubles. Les dépenses des autres ministères ne présentent rien de particulier. Il faut remarquer seulement le budget ridiculement faible du ministère de

l'instruction publique. Il était en 1882 de 19 millions de roubles, en 1891, 22 millions de roubles pour une population de 115 millions d'âmes. L'augmentation pendant 10 ans a été de $3\frac{1}{2}$ millions de roubles seulement, c'est-à-dire de $3\frac{0}{0}$, tandis que les dépenses générales du budget de l'Etat se sont accrues de 120 millions, c'est-à-dire de $16\frac{0}{0}$.

Les ministères de la guerre, de la marine et de l'intérieur, absorbent ensemble 334 millions de roubles, plus d'un tiers de la somme totale des dépenses. La cause en est dans tout le système politique russe, qui exige de grandes sommes pour l'entretien de l'armée d'un côté, et de la police de l'autre. Ces deux soutiens uniques du gouvernement russe sont aussi les sources principales de la ruine et de la pauvreté du peuple. Voilà ce qu'en dit le professeur Solowieff :

« Imaginons un individu fort, sain, intelligent et bien doué, sans dispositions naturelles pour le mal : ce sont les qualités que possède le peuple russe et qui lui sont universellement et avec raison reconnues. Supposons que nous apprenions subitement que cet individu, ou que le peuple, est réduit à la plus misérable extrémité : il est malade, miné, démoralisé. Si nous avons le désir sincère de lui venir en aide, notre premier mouvement sera de nous informer des causes qui l'ont mis dans une aussi misérable condition. Renseignements pris, nous trouvons que cette nation, dans la majorité de sa classe la plus intelligente¹ est, sinon absolument atteinte de folie, tout au moins totalement la proie d'illusions qui côtoient la manie des grandeurs et la manie de la persécution. Indifférent à ce qui peut réellement lui faire du bien ou du mal, le malade évoque des dangers imaginaires et les fait servir

¹ Il faut lire le « gouvernement ».

de base aux combinaisons les plus absurdes. Il s'imagina que ses voisins l'insultent continuellement, qu'ils ne s'inclinent pas assez bas devant sa grandeur, qu'ils sont occupés à méditer sur le mal qu'ils peuvent lui faire. Il va jusqu'à accuser les membres de sa propre maison de conspirer pour lui faire du tort, de vouloir grossir les rangs de ses « ennemis » au nombre desquels il comprend tous ses voisins, sans en excepter personne. Et au lieu de vivre tranquillement des fruits d'un travail honnête, faisant son bonheur et celui des autres, il est impatient de dissiper son argent et son temps à combattre ces machinations imaginaires: se persuadant que ses voisins pratiquent des mines sous sa maison et se préparent à l'attaquer les armes à la main, il se propose de consacrer des sommes énormes à l'achat de révolvers et de fusils, de barres de fer et de verrous. Et le temps qui n'est pas absorbé par ces soins, il considère comme son devoir de l'employer à guerroyer contre les membres de sa famille. Ayant appris tous ces détails sur le compte de notre infortuné malade, nous ne songerions jamais à lui fournir de l'argent, mais à le traiter pour la fièvre, ou à recourir à des méthodes analogues. Nous nous attacherions à le convaincre que ce qu'il imagine est de la folie, et que ses soupçons sont injustes. Car s'il refusait d'écouter la voix de la raison et persistait dans sa manie, il n'y aurait plus alors ni argent ni remède qui pussent lui faire le moindre bien¹. » Aussi longtemps que le régime politique russe actuel existera, il n'y a pas d'espoir de voir se réduire les dépenses pour la guerre et la police. Au contraire, elles croîtront sans cesse.

D'autre part, nous avons vu que le gouvernement actuel est absolument incapable de résoudre la question de la cir-

¹ *Messenger de l'Europe*, 1892, novembre, p. 336.

culatlon fiduciaire et de relever le cours du rouble : les deux essais de MM. Lamanski et Abaza l'attestent. Cette question ne pourra être résolue que quand le gouvernement n'aura pas le droit d'émettre du papier-monnaie sans compter, sans contrôle, c'est-à-dire quand il cessera d'être absolu. Alors seulement on pourra régulariser la circulation fiduciaire et éteindre les déficits qui, si l'on laisse de côté les subtilités de comptabilité, constituent 100-150 millions par an. Pour les couvrir il faut contracter chaque année des dettes énormes, dont le service engloutit seul $\frac{1}{3}$ du budget. Ces déficits sont causés par l'entretien de l'armée, de la police, par les garanties des chemins de fer qu'on construisait sans discernement, principalement dans des buts stratégiques, qui ne donnent que des pertes et pour lesquelles pourtant il faut payer aux actionnaires les profits convenus. En même temps, on ne fait rien pour l'agriculture qui est en pleine décadence, pour prévenir les désastres qui commencent seulement à menacer le peuple. La dernière disette de Russie n'est pas un fait accidentel. C'est la suite de longues années d'épuisement systématique du sol. Les temps où la fertilité du sol russe était proverbiale sont passés. Peu à peu, le sol se dénude, et le jour n'est pas loin où la terre ne pourra plus nourrir ses habitants. La Bessarabie a été toujours considérée comme le grenier de la Russie : elle procurait du blé au Nord, qui n'en a jamais produit assez pour ses propres besoins. Maintenant, les steppes du sud deviennent elles-mêmes infertiles. Ce phénomène a été l'objet de nombreuses études, et M. le professeur Dokoutchaïeff¹, entre autres, l'explique comme suit : « L'épuisement du sol provient de l'évaporation progressive de l'humidité du sol et de l'abaissement des cours d'eau. Des espaces qui étaient fertiles autrefois

¹ Prof. Dokoutchaïeff, Nos steppes, aujourd'hui et autrefois, 1892.

deviennent maintenant d'immenses déserts de sables mouvants. Des centaines de mille de dessiatines de terrains ensemencés sont détruits chaque année par l'envahissement progressif du sable. Le gouvernement a pensé un instant combattre le mal, en plantant des arbres avant que le sol ne soit complètement mis à nu, mais il a bientôt abandonné ces sages projets et laissé le paysan à son infortune. Tout le sud et le centre de la Russie souffrent de sécheresse chronique, qui s'est révélée dans un état aigu en 1891-1892.» La disette n'est donc pas une chose accidentelle, mais toute naturelle. Le *Messenger de l'Europe*¹ remarque : « Le nombre croissant de rapports qui parviennent de toutes parts, établit absolument l'exactitude des conclusions auxquelles sont arrivés nos spécialistes, c'est-à-dire que notre région des terres noires, par suite de causes naturelles, se transforme en un désert nu et aride, et tout le monde reconnaît que déjà notre agriculture est dans une situation inquiétante. » Pour remédier au mal, il n'y a qu'un seul moyen, c'est l'introduction d'un système d'irrigation et d'un système plus rationnel de culture. Mais malheureusement, proposer un tel changement de système aux paysans russes, qui sont tout à fait indigents, n'amènerait à rien.

En même temps que la disette, la famine, le choléra, emportent des milliers de victimes. M. Witte introduisit toute une série de nouveaux impôts : en 1893 les droits sur les spiritueux, la bière, le tabac, les allumettes, les huiles minérales furent considérablement augmentés.

Les paysans sont ruinés. Ces malheureux, pressés par les exigences du fisc, ont vendu leur bétail, leurs meubles, leurs maisons, ils sont exploités horriblement par des usuriers et meurent de faim, parce qu'ils sont obligés pour

¹ *Messenger de l'Europe*, novembre 1892, p. 354-355.

payer leurs impôts de vendre en herbe le peu de blé que la terre leur donne. Et loin de faire des économies, on augmente au contraire les dépenses et les impôts.

Les années 1892-1893-1894. — Les budgets ordinaires ne sont définitivement acquis que pour 1892; pour 1893 et 1894 nous n'avons que les budgets de prévision :

	Millions de roubles.		
	1892	1893	1894
Revenus	976	961	1004 ¹ / ₂
Dépenses	910 ¹ / ₂	947 ¹ / ₂	981

Le ministre attend une augmentation de revenus pour l'année courante se montant à 24 millions de roubles produits par tous les impôts nouvellement introduits en 1893, et de 4 ¹/₂ millions de roubles d'un impôt sur la location, introduit en 1894.

L'impôt des spiritueux donnait, en 1892, 269 millions de roubles. Pour l'année 1894 on prévoit seulement 268 millions de roubles, nonobstant une augmentation de l'acise en 1893, pour ³/₄ — 1 kopeck par degré d'alcool. Les droits de douane donnaient en 1892 430 ¹/₂ millions de roubles. On prévoit pour 1893 427 ¹/₂ millions; pour 1894, 429 ¹/₂ millions de roubles. Ces prévisions sont probablement trop pessimistes. En mars 1894 on a ratifié le traité de commerce avec l'Allemagne, qui aura une bonne influence sur le commerce extérieur. Le protectionnisme russe a provoqué des représailles du côté de l'Allemagne, à l'égard du blé russe, qui commençait, par suite, à baisser de prix. Par le traité de commerce susmentionné, la Russie réduisit son tarif de 1891 de 10-20 ⁰/₀ pour les principaux objets d'importation allemande, pour quelques articles même, jusqu'à 50 ⁰/₀. D'un autre côté, l'Allemagne admettra le blé russe sur son marché aux mêmes droits

que le blé des autres pays avec lesquels elle avait des conventions spéciales.

Le blé russe payera désormais 18 kopecks de droits d'entrée. Il payait jusqu'ici 26 kopecks. L'agriculteur russe perdait beaucoup, non-seulement sur le blé exporté, mais aussi sur la baisse correspondante du prix du blé à l'intérieur du pays, ce qui, par contre coup, diminuait la demande des produits manufacturés et menaçait d'une crise industrielle. La baisse de prix artificielle disparue, la situation de l'agriculture et de l'industrie russe deviendra plus normale. On travaille maintenant à la conclusion de traités analogues avec l'Autriche-Hongrie et d'autres pays. Ainsi, l'expérience a démontré que le tarif de 1891 était exagéré, nuisible pour le pays, et qu'il faut recourir à une politique douanière plus modérée.

Les dépenses ordinaires étaient en 1892, de 910,6 millions de roubles : pour 1893, on prévoit 947 ¹/₂ millions de roubles et 981 millions pour 1894. La plus grande augmentation des dépenses est causée par le ministère des communications (23 m. r.) : vient ensuite le système de crédit public (7 m. r.), le ministère de la guerre (5 m. r.), etc. Quant au budget extraordinaire ses revenus étaient de 38 m. r. en 1891, de 14 m. r. en 1892, on prévoit 3 m. r. pour 1894. Les dépenses étaient de 146 m. r. en 1891, de 175 m. r. en 1892, on prévoit 102 m. r. pour 1894. Dans la période 1888-1892, la somme des dépenses extraordinaires constituait 461 m. r., dont 198 m. ont été employés pour la construction de chemins de fer, 64 m. pour le réarmement et 162 ¹/₂ m. r. de secours à la population, à cause de la famine¹.

¹ *Messager de l'Europe*, Février 1894.

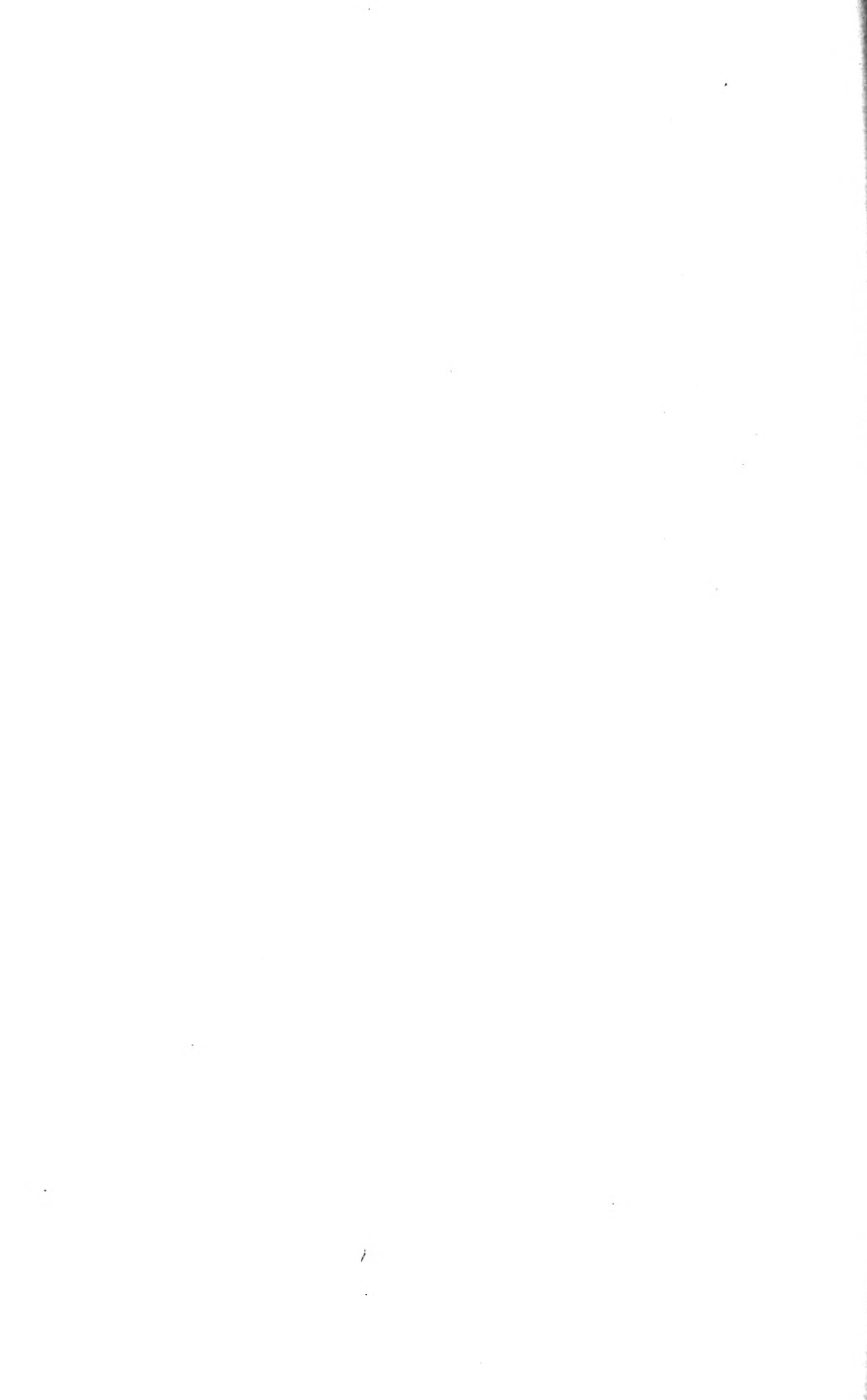


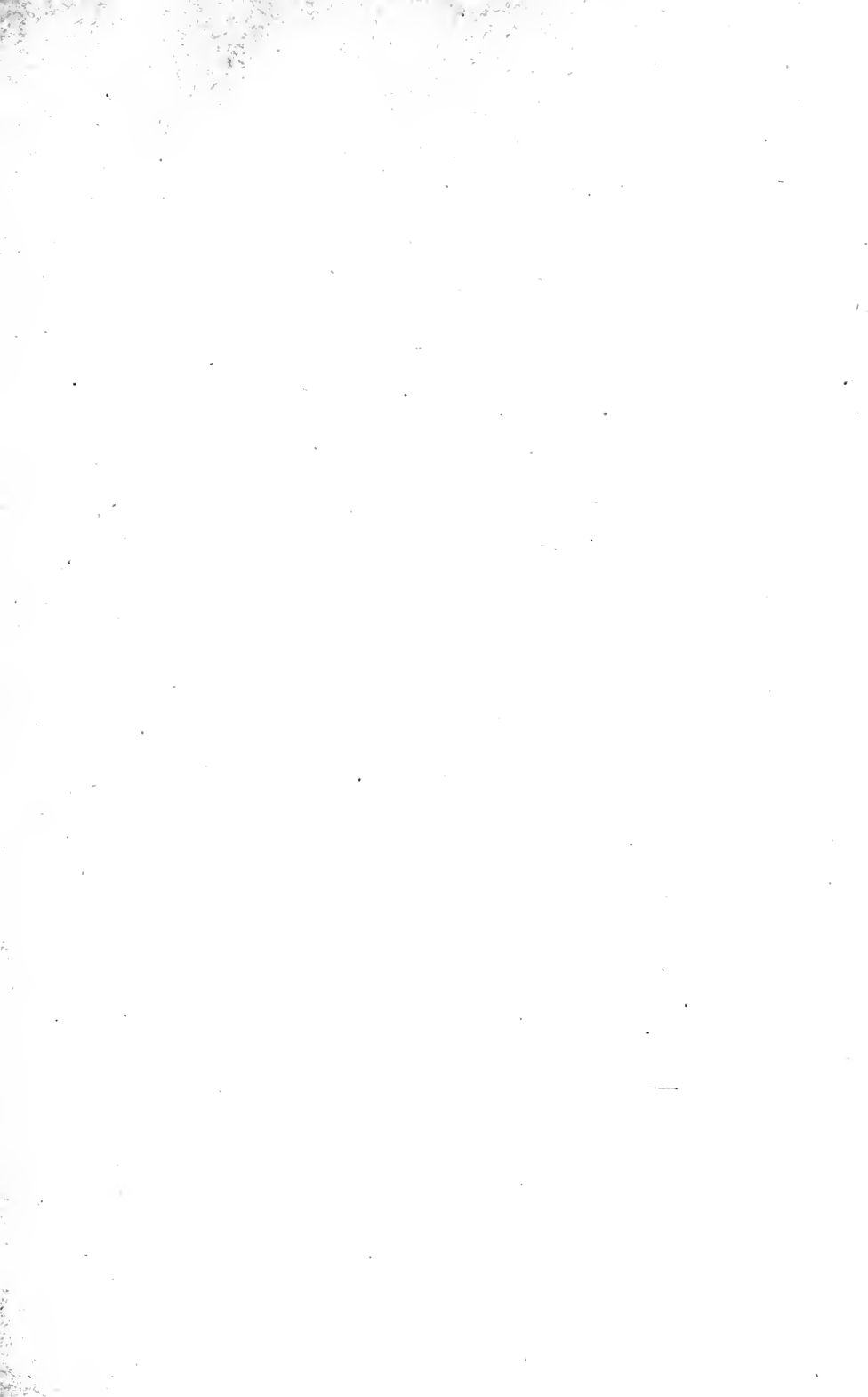
ERRATA

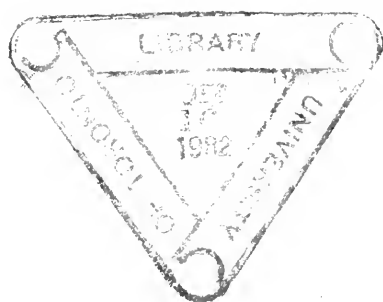
Au lieu de (—), il faut mettre

Page V, ligne 20, (à l'impôt), par l'impôt. — VIII, 20 (que) par. — IX, 16, (en) dans.
XII, 6 et 7, (s'est), s'était; (se sont), s'étaient. — XVI, 20, (a été), avait été. — XVII, 30,
(se résolvent), se résout. — XIX, 14, (avec), pour. — XXI, 27, (ni plus haut ni plus
bas), ni monter plus haut ni descendre plus bas. — XXI, 30, (Leur), Son. —
XXIII, 14, (aux), des. — XXIX, 15, (de), à. — XXXI, 3, (ou), ou un. — XXXI, 4,
(il est), c'est. — XXXII, 33, (celle indiquée), celle que nous avons indiquée. —
XXXIII, II, (que), pour que. — XXXIII, 12, (seront), soient. — XXIII, 30, (et les),
et lorsque les. — XXXVI, 22, (y), en lui. — XL, 5, (souscrit), souscrive. —
XLII, 23, (des opinions), d'opinions. — XLVI, 8, (a été), fut. — XLVI, 31, (et pays),
et les autres pays. — LV, 20, (fait), rend. — LXIII, 13, (le papier-monnaie), les
autres monnaies fiduciaires. — Page 3, ligne 32, (du), de. — P. 4, l. 29, (offra),
offrit. — P. 6, l. 5, (d'un), par un. — P. 6, l. 23, (se posait), posait. — P. 12, l. 14,
(continuelle), continue. — P. 13, l. 30, (ajouterons), ajoutons. — P. 14, l. 12, (aurait),
ait. — P. 14, l. 2, (définitif), définitive. — P. 18, l. 29, (que celle-ci), qu'elle. —
P. 20, l. 6, (sur le), d'après le. — P. 28, l. II, (réprimés), réprimées. — P. 28, l. 23,
(le tiers d'elles), leur tiers. — P. 30, l. 1, (avait), a. — P. 31, l. 32, (a été), était.









25

**PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET**

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

